

### Wirtschaftskultur in Osteuropa: Bremer Ansatz und Bremer Projekte

Höhmnn, Hans-Hermann (Ed.); Pleines, Heiko (Ed.)

Sammelwerk / collection

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Höhmnn, H.-H., & Pleines, H. (Hrsg.). (2004). *Wirtschaftskultur in Osteuropa: Bremer Ansatz und Bremer Projekte* (Arbeitspapiere und Materialien / Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, 61). Bremen: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-436932>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**Forschungsstelle Osteuropa Bremen**  
**Arbeitspapiere und Materialien**

**Nr. 61 – September 2004**

**Wirtschaftskultur in Osteuropa**

**Bremer Ansatz und Bremer Projekte**

**Herausgegeben von**  
**Hans-Hermann Höhmann und Heiko Pleines**

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen  
Klagenfurter Straße 3, D-28359 Bremen  
Tel. +49 421 218-3687, Fax +49 421 218-3269  
<http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de>

**Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa, Bremen**

Nr. 61: Hans-Hermann Höhmann / Heiko Pleines (Hg.):

Wirtschaftskultur in Osteuropa

Bremer Ansatz und Bremer Projekte

September 2004

ISSN: 1616-7384

Technische Redaktion: Matthias Neumann

Umschlag nach einem Kunstwerk von Nicholas Bodde

Die Meinungen, die in den von der Forschungsstelle Osteuropa herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung der Forschungsstelle sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

© 2004 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

**Forschungsstelle Osteuropa**

Publikationsreferat

Klagenfurter Str. 3

28359 Bremen

Telefon: +49 421-218-3687

Telefax: +49 421-218-3269

e-mail: [publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de](mailto:publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de)

Internet-Adresse: <http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	5
----------------------	---

## **I BREMER ANSATZ**

<i>Hans-Hermann Höhmann</i> <b>Fokus „Transformation und Wirtschaftskultur“</b> .....	8
<i>Heiko Pleines</i> <b>Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der post-sozialistischen Transformation</b> .....	16
<i>Carsten Herrmann-Pillath</i> <b>Was ist und wie betreibt man wirtschaftskulturelle Transformationsforschung?</b> .....	26

## **II WIRTSCHAFTSKULTURELLE FAKTOREN IM RUSSISCHEN STEUERSYSTEM**

<i>Heiko Pleines</i> <b>Wirtschaftskultur als Hemmnis für die Umsetzung von Reformen. Eine Fallstudie zur russischen Unternehmensbesteuerung</b> .....	42
<i>Jakob Fruchtmann</i> <b>Die politischen Motive hinter der Steuerreform</b> .....	53
<i>Jakob Fruchtmann</i> <b>Soziale Implikationen der Steuerreform und der Diskurs der „sozialen Frage“</b> .....	62

## **III UNTERNEHMERISCHES HANDELN UND VERTRAUEN**

<i>Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter</i> <b>Trust and Entrepreneurial Behaviour – A Comment</b> .....	78
<i>Friederike Welter</i> <b>Vertrauen und Unternehmertum im Ost-West Vergleich</b> .....	85
<i>Elena Malieva</i> <b>Unternehmerisches Handeln und Vertrauen in der russischen Region Nižnij Novgorod</b> .....	98

## **IV WIRTSCHAFTSPOLITIK UND WIRTSCHAFTSKULTUR**

<i>Heiko Pleines</i> <b>Sozialpartner, Oligarchen und graue Eminenzen. Zur Rolle nicht-staatlicher Akteure in wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen</b> .....	116
<i>Heiko Pleines</i> <b>Korruptionsnetzwerke in der russischen Wirtschaft</b> .....	130
<i>Julia Kuznir und Heiko Pleines</i> <b>Reichtum für wen? Politische Ökonomie rußländischer Ölfelder</b> .....	142
Publikationen der Forschungsstelle Osteuropa .....	155
Email-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa .....	157



## Vorwort

Seit 1998 widmet sich die Forschungsstelle Osteuropa der „wirtschaftskulturellen Transformationsforschung“. Die Arbeit im Forschungsschwerpunkt „Wirtschaftskultur“ beruht dabei auf zwei Säulen. Zum einen wurde eine Reihe von Forschungsprojekten durchgeführt. Die größten Projekte befassten sich mit wirtschaftskulturellen Faktoren im russischen Steuersystem, mit der Rolle von Vertrauen für unternehmerisches Handeln und mit kulturellen Faktoren in der Wirtschaftspolitik. Zum anderen wurden jährlich internationale Konferenzen zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren organisiert, deren Ergebnisse in Sammelbänden publiziert wurden. Die mittlerweile siebte Konferenz findet im Dezember 2004 statt.<sup>1</sup>

Das vorliegende Arbeitspapier soll den „Bremer Ansatz der wirtschaftskulturellen Transformationsforschung“ und die bisherigen Forschungsergebnisse dokumentieren. Thematisch geordnet enthält das Arbeitspapier Nachdrucke von Texten, die aus unserer Sicht einen guten Eindruck von unserer Fragestellung und unseren Ergebnissen bieten.

Der erste Teil beschreibt den analytischen Rahmen, der alle Bremer Projekte verbindet. In den folgenden drei Teilen werden dann Ergebnisse der größten Forschungsprojekte präsentiert. Im zweiten Teil geht es um wirtschaftskulturelle Faktoren im russischen Steuersystem. Der dritte Teil enthält Darstellungen aus einem Forschungsprojekt zu unternehmerischem Handeln und Vertrauen, das gemeinsam mit dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaft durchgeführt wurde. Der abschließende vierte Teil besteht aus Analysen wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse, die im Rahmen von zwei noch laufenden Forschungsprojekten entstanden sind.

Wir hoffen, dass die hier vorgelegte Zusammenfassung unseres analytischen Rahmens und unserer bisherigen Ergebnisse die disziplinenübergreifende Diskussion und Kooperation zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren bestärkt und vorantreibt.

*Bremen, im September 2004*

Hans-Hermann Höhmann

Heiko Pleines

---

<sup>1</sup> Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen (Edition Temmen) 2000; ders. (Hg.): Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas, Bremen (Edition Temmen) 2001; ders. (Hg.): Wirtschaft und Kultur im Transformationsprozeß. Wirkungen, Interdependenzen, Konflikte, Bremen (Edition Temmen) 2002; Höhmann, Hans-Hermann / Fruchtmann, Jakob / Pleines, Heiko (Hg.): Das russische Steuersystem im Übergang. Rahmenbedingungen, institutionelle Veränderungen, kulturelle Bestimmungsfaktoren, Bremen (Edition Temmen) 2002; Höhmann, Hans-Hermann / Pleines, Heiko (Hg.): Wirtschaftspolitik in Osteuropa zwischen ökonomischer Kultur, Institutionenbildung und Akteursverhalten. Russland, Polen und Tschechische Republik im Vergleich, Bremen (Edition Temmen) 2003; Höhmann, Hans-Hermann / Welter, Friederike (Hg.): Trust and entrepreneurship. A West-East perspective, Cheltenham (Edward Elgar) 2005, in Druck; Höhmann, Hans-Hermann / Pleines, Heiko / Schröder, Hans-Henning (Hg.): Nur ein Ölboom? Bestimmungsfaktoren und Perspektiven der russischen Wirtschaftsentwicklung, Münster (LIT-Verlag) 2005, in Vorbereitung.



## *I. Bremer Ansatz*



## Fokus „Transformation und Wirtschaftskultur“\*

### Transformation und Transformationsforschung

Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus an der Wende zu den neunziger Jahren standen die Staaten im Osten Europas vor der Notwendigkeit, neue Systemstrukturen für Wirtschaft und Politik zu entwickeln. Für die Ökonomie galt der *Aufbau sozialorientierter Marktwirtschaften* als allgemein anerkanntes Transformationsziel. Je nach dem Zeitpunkt des Beginns der systempolitische Neugestaltung sind inzwischen acht bis zehn Jahre vergangen. Überall war der Abschied vom System der zentraladministrativen Planwirtschaft endgültig, in allen Ländern erfolgten weitgehende Veränderungen der ökonomischen Realstrukturen, in jedem Staat wandelten sich die gesellschaftlichen Verhältnisse und damit auch die Beziehungen zwischen Mensch und Wirtschaft. Die jeweiligen spezifischen Programme und Verläufe der ökonomischen Transformation wichen jedoch zwischen Ländergruppen und einzelnen Staaten oft erheblich voneinander ab. Unterschiedlich sind auch die inzwischen erreichten Ergebnisse der ökonomischen Umgestaltung, die üblicherweise am Ausmaß der wirtschaftlichen Erholung, am Grad der Festigung und Funktionalität marktwirtschaftlicher Strukturen sowie an der Intensität der Integration in die europäische und die Weltwirtschaft gemessen werden.

Eine Zwischenbilanz der ökonomischen Transformation zeigt zunächst, daß die *Umgestaltung insgesamt schwieriger* ausgefallen ist, als von Akteuren und Beobachtern in der Euphorie des Aufbruchs fast regelmäßig angenommen wurde. Dies ist auf ein Bündel verschiedener, oft erörterter, doch in Politik und Analyse immer wieder zu gering eingeschätzter Faktoren zurückzuführen. Unter ihnen haben wirtschaftsgeographische, historische und kulturelle Vorgaben, die drückenden Altlasten des zusammengebrochenen Kommunismus, das vergleichsweise niedrige Niveau der ökonomischen Entwicklung in fast allen Transformationsländern sowie die schwer zu bewältigende Komplexität der Veränderungen als simultane, zeitlich äußerst geraffte sowie konfliktreiche Umgestaltung von nationalstaatlicher Substanz, inneren Verhältnissen (Wirtschaft, Gesellschaft und Politik) sowie internationaler Einordnung eine besondere Bedeutung.<sup>1</sup>

Komplexität und Tempo der Umgestaltung stellen nicht nur die Transformationspolitik vor schwer zu lösende Aufgaben: Sie sind auch *mit hohen Ansprüchen an die Forschung verbunden*. Nicht allein die Hauptbereiche der Transition (Wirtschaft, Politik, Gesellschaft usw.) bedürfen theoretischer Konzeptualisierung und empirischer Aufarbeitung. In Anbetracht der engen Zusammenhänge zwischen den einzelnen Transformationssektoren und des durchweg gültigen „*ceteris non paribus*“ der Bedingungen müssen auch die Wechselwirkungen und Abhängigkeiten theoretisch-analytisch sowie empirisch berücksichtigt werden. Interdependenzen können aber nur im Rahmen schwer zu realisierender multi- bzw. interdisziplinärer Forschungsansätze adäquat erfaßt werden. Verzicht auf Zusammenarbeit unterschiedlicher Fachrichtungen würde Verzicht auf Erkenntnis bedeuten. Nicht zuletzt aufgrund unzureichend entwickelter Interdisziplinarität hatte die Osteuropaforschung beträchtliche Schwierigkeiten bei der Analyse der Spät- bzw. Zusammenbruchphase des Kommunismus. Beim wissenschaftlichen Umgang mit der Transformation sollte sie diese Probleme vermeiden. Es käme allerdings darauf an, interdisziplinäres Vorgehen mit neuen, aussichtsreichen Forschungsansätzen zu verbinden, wobei – dies soll mit dem vorliegenden Band dokumentiert werden – einer kulturwissenschaftlich ausge-

---

\* Nachdruck aus: Hans-Hermann Höhmnn (Hg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen 1999, S.8–23, hier: S.8–18.

<sup>1</sup> Ausführlich hierzu: Hans-Hermann Höhmnn, Marktwirtschaft ohne Alternative? Aspekte und Bewertungsmaßstäbe der osteuropäischen Wirtschaftstransformation, in: BIOst (Hg.), Zwischen Krise und Konsolidierung. Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas, München 1995, S.189–195.

richteten Transformationsforschung zunehmende Bedeutung zukommt. Ebenso wichtig wie interdisziplinäre sind ländervergleichende Studien. Zum einen existiert eine erhebliche Nachfrage aus Forschung, Wirtschaft und Politik. Zum anderen ist die Komparatistik aber auch in einer Phase, in der das Forschungsobjekt „Transformation“ aufgrund rascher Veränderungen kaum Zeit zur Überprüfung von Theorien läßt, eine ergiebige Forschungsstrategie. Es ist Herrmann-Pillath darin zuzustimmen, daß „theoretische Verallgemeinerungen nur auf dem Wege der theoriegeleiteten Induktion (...) möglich sind. Dies setzt wiederum voraus, über eine hinreichend hohe Zahl von Einzelbeobachtungen bestimmter Ereignisklassen zu verfügen (z.B. verschiedene Privatisierungsprozesse). Kein Transformationsprozeß darf isoliert betrachtet werden. Erst mit Hilfe der Komparatistik können Einsichten in die Mechanik von Transformationen gewonnen werden.“<sup>2</sup>

## Transformation als Prozeß der Differenzierung

Einer so ausgerichteten und durch neue Ansätze angereicherten Transformationsforschung fällt nicht zuletzt die Aufgabe zu, die Ursachen für die oft schwierigen und divergierenden Umgestaltungsverläufe aufzuzeigen, wobei monokausale Erklärungsansätze zu vermeiden sind. Vor allem in den letzten Jahren ist die Transformation im Osten Europas zu einem *Prozeß zunehmender Differenzierung* von Land zu Land, vor allem aber zwischen bestimmten Gruppen von Ländern geworden. Gemessen am inzwischen erreichten Grad des politisch-ökonomischen Umbaus und der wirtschaftlichen Erholung sind mittlerweile verschiedene Zonen abnehmender Intensität der Umgestaltung auszumachen, wobei die Übergänge teils gleitend sind, teils aber auch auf festere Abgrenzungen schließen lassen. Es gibt inzwischen viele Versuche, einzelnen Staaten die ihnen zukommenden Plätze in den verschiedenen „Transformationsklassen“ zuzuweisen. Solche „Ratings“<sup>3</sup> dienen unterschiedlichen Zwecken. Der Zugewinn an analytischer Erkenntnis ist nur einer davon.

Eine sich tendenziell teilweise weiter verstärkende Differenzierung ist zunächst für den *Grad der wirtschaftlichen Erholung* festzustellen.<sup>4</sup> Für die Entwicklung bis 1998 kann zwischen Transformationsländern mit nun prinzipiell kontinuierlichem, wenn auch schwankendem und gelegentlich gering ausfallendem Sozialproduktwachstum (Ostmitteleuropa mit der Ausnahme Tschechische Republik in 1998/99, baltische Staaten, einige GUS-Staaten), solchen mit noch immer nicht gestopptem Rückgang der Wirtschaftsleistung (insbesondere Rußland und Ukraine) sowie solchen Staaten unterschieden werden, in denen das BIP aufgrund akuter innerer Destabilisierung nach vorübergehender Zunahme (zumindest vorübergehend) wieder deutlich abgenommen hat oder hatte (Bulgarien, Rumänien). Differenzierungen erfolgten auch bei Entstehung und Verwendung des BIP. Hierbei ist im Hinblick auf die Chance, zukünftig stabiles Wirtschaftswachstum zu erreichen, vor allem die Entwicklung der Kapitalbildung von Bedeutung, wo sich Länder mit Wachstum (darunter wiederum in erster Linie ostmitteleuropäische Staaten) und Länder mit nach wie vor anhaltender Talfahrt der Investitionen (darunter abermals Rußland und die Ukraine) gegenüberstehen. Zunehmende Eigenkapitalbildung wurde in erfolgreichen bzw. als erfolgreich eingeschätzten Transformationsländern (insbesondere Polen, Tschechische Republik und Ungarn) durch den Zufluß ausländischer Direktinvestitionen kräftig unterstützt. Der (oft gefallene) Lebensstandard differenziert sich gleichfalls aus, wenn auch der Schock der

---

<sup>2</sup> Carsten Herrmann-Pillath, „Unfrisierte“ Gedanken über die Möglichkeit von Komparatistik, angestellt am Beispiel der Transformation, Diskussionspapier für den Wissenschaftlichen Beirat der Bundeszentrale für politische Bildung, Kommission für das Ost-West-Kolleg, Brühl 1997.

<sup>3</sup> Vgl. entsprechende Berichte von Weltbank, EBRD, Freedom House sowie Informationsdiensten der FAZ.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu EBRD (Hg.), Transition Report Update, London April 1999; L. Podkaminer u.a., Year-End 1996: Mixed Results in the Transition Countries, WIIW-Forschungsberichte, 233/1997.

„Transformationsrezession“ (J. Kornai)<sup>5</sup> die Lebensumstände der Bevölkerung im allgemeinen weniger stark traf als die Kapitalbildung. Größer werdende Unterschiede sind weiter im Hinblick auf die Kontrolle des Preisauftriebs sowie die Arbeitslosigkeit festzustellen.

Nimmt man den Grad der realökonomischen Konsolidierung, den Fortschritt bei Inflationsbekämpfung und Systemwechsel sowie den Stand der internationalen ökonomischen Eingliederung zusammen, so zeigt sich in den meisten Fällen, daß Länder mit größeren Erfolgen bei makroökonomischer Stabilisierung, marktwirtschaftlichen Reformen und der Öffnung zur Weltwirtschaft auch die eindeutigsten Ergebnisse bei der Überwindung der Transformationsrezession erzielen konnten. Die alten Sprichwortweisheiten „nichts ist erfolgreicher als der Erfolg“ und „Armut kommt von der Pauvreté“ haben offenbar auch einen engen Bezug zur Transformation.

Der von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) in London jährlich herausgegebene „Transition Report“<sup>6</sup> bewertet den *Fortschritt der marktwirtschaftlichen Transformation* nach drei zentralen Aspekten des ökonomischen Systemwechsels: Unternehmensreformen (große Privatisierung, kleine Privatisierung, Unternehmensführung und –umstrukturierung), Marktformen (Preisliberalisierung, Außenhandelsliberalisierung und Konvertibilität, Wettbewerbspolitik) sowie Finanzreformen (Bankreform und Zinsliberalisierung, Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen außerhalb der Banken). Die EBRD mißt den Fortschritt der Länder in den jeweiligen Bereichen anhand einer fünfgradigen Skala von 1 (wenig Reform) bis 4 (weit fortgeschrittene Reform) bzw. 4\* (westlicher Standard erreicht) und teilt dann die 26 Transformationsländer unter ihren Mitgliedstaaten in zwei Gruppen ein.

Die *erste Gruppe* („Länder in fortgeschrittenen Stadien der Transition“) umfaßt die ostmitteleuropäischen Staaten Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn sowie die baltischen Staaten (Estland, Lettland und Litauen). Die Liberalisierung ist in diesen Ländern weitgehend erfolgt, Privatisierung und Unternehmenskontrolle sind deutlich vorangekommen. Fortgeschritten sind auch Reformen des Investitionsrechts. Schwächen zeigt dagegen immer noch die Entwicklung der Finanzinstitutionen, darunter der Banken. Hier besteht weiterhin der größte Reformbedarf. Recht erfolgreich verläuft wiederum die internationale Eingliederung. Alle Länder dieser Gruppe haben sogenannte „Europaabkommen“ mit der EU geschlossen, alle haben Aufnahmeanträge in die EU gestellt, mit fünf von ihnen (Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn) werden Beitrittsverhandlungen geführt. Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn sind inzwischen Mitglieder der Welthandelsorganisation (WHO), und Polen, Tschechien sowie Ungarn wurden 1995/96 die ersten OECD-Mitglieder unter den Transformationsländern.

Die *zweite Gruppe* („Länder in einem weniger fortgeschrittenen Stadium der Transition“) umfaßt die südosteuropäischen Länder Albanien, Bulgarien, Kroatien (als Grenzfall) Makedonien und Rumänien sowie die meisten GUS-Staaten (Armenien, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Moldova, Rußland, Ukraine und Usbekistan). Die Länder dieser Gruppe haben insgesamt Erfolge bei Liberalisierung und Privatisierung aufzuweisen. In bezug auf Unternehmenskontrolle und Finanzreformen klafft jedoch ein beträchtlicher Abstand zu den CEFTA-Ländern und den baltischen Staaten. Auch Reichweite und Wirksamkeit der Investitionsgesetzgebung schneiden vergleichsweise schlecht ab. In internationaler Hinsicht haben nur Bulgarien und Rumänien „Europaabkommen“, viele andere sind der EU durch „Handelsund Kooperationsabkommen“ verbunden, kein Land ist OECD-Mitglied, und nur Bulgarien und Rumänien sind Mitglieder der WHO.

Bis zum Report 1996 wurde noch eine *dritte Gruppe* („Länder in einem frühen Stadium der Transformation“) unterschieden, die Belarus, Aserbaidschan, Tadschikistan, und Turkmenistan umfaßte. Für diese Staaten galten eine begrenzte Liberalisierung der Binnen- und Außenwirt-

<sup>5</sup> János Kornai, Transformational Recession: The Main Causes, in: Journal of Comparative Economics, 19/1994, S 39f.

<sup>6</sup> EBRD (Hg.), Transition Report 1997, deutsche Ausgabe 1997.

schaft sowie ein geringer Anteil des Privatsektors (unter 20% des BIP) als ebenso kennzeichnend wie kaum vorangekommene Reformen im Finanzsektor. Auch die Einbindung in internationale Organisationen galt als schwach.<sup>7</sup>

Die Klassifizierung der EBRD läßt sich durch weitere Kriterien anreichern. Im Hinblick auf das erörterte Zusammenspiel der Umgestaltungsprozesse in Wirtschaft und anderen Segmenten der Gesellschaft wären insbesondere Fortschritte bei der Bildung adäquater politischer Institutionen, der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen in Parteien und Verbänden sowie der Entstehung eines Milieus politischer und sozialer Stabilität zu berücksichtigen. Eine solche Ergänzung würde wohl „Rating“ und Eingruppierung des einen oder anderen Landes verändern, zugleich aber die wesentlichen Inhalte des vermittelten Gesamtbilds bestätigen.

Für die Einschätzung der unterschiedlichen Transformationsfortschritte und zur Bewertung möglicher Bestimmungsfaktoren aus dem Bereich der politischen und ökonomischen Kultur ist festzustellen, daß die fortgeschrittenen Transformationsländer alle in einem *westeuropäischen* „Konvergenzgürtel“ liegen, der von Estland bis Slowenien reicht. Dieser Konvergenzgürtel ist durch verschiedene Merkmale geprägt: geographische Nähe (oft unmittelbare Nachbarschaft), gemeinsame Geschichte (Deutsches Reich, Österreich-Ungarn, Hanse, Übereinstimmungen in der neueren Wirtschafts- und Sozialgeschichte), gemeinsame Kultur (Prägung durch abendländisch-römische Christianisierung und die Prozesse der Auseinandersetzung damit: Renaissance, Reformation, Aufklärung).<sup>8</sup>

Die für den Fortgang der Transformation entscheidende Frage ist, ob die Länder der zweiten Gruppe zur ersten Gruppe aufschließen und die Umgestaltung erfolgreich weiterführen können, oder ob sie – vorübergehend oder gänzlich – im labilen Stadium einer „unfertigen“ Transition steckenbleiben. Anders und konkreter formuliert: Deutet das offenkundige Zurückbleiben Rußlands und anderer GUS-Staaten auf eine im Vergleich zu Ostmitteleuropa lediglich „verspätete“ Transformation hin, mit verzögerten, aber dennoch bevorstehenden Erholungs- und Konsolidierungsprozessen, oder ist das Szenario einer anhaltenden Abkoppelung realistisch, bei der sich partielle Erholungen und Niedergänge die Waage halten, die marktwirtschaftliche Systemreform stagniert und die Rolle der Länder in der Weltwirtschaft begrenzt bleibt? Viele ökonomische Entwicklungen der letzten Zeit – vor allem in Rußland sowie anderen Staaten der GUS und Südosteuropas – unterstreichen die Aktualität des zweiten Szenarios. Nimmt man die dort eher langsame und widersprüchliche Entwicklung beim Aufbau der Demokratie hinzu, so entsteht ein ökonomisch-politisches Gesamtbild, das sich möglicherweise zum wenig hoffnungsvollen Szenario einer neuen außen- und systempolitischen Spaltung Europas auswachsen könnte.

## Faktoren für Erfolg und Differenzierung der Transformation

Kernfrage einer gelingenden postkommunistischen Transformation ist, ob und wie schnell es möglich ist, den Übergang von der Phase der Neuorientierung nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Strukturen in Politik und Wirtschaft zur Periode der Konsolidierung zu erreichen. Nach dem Grad des Erfolgs hierbei lassen sich die Transformationsländer in erster Linie unterscheiden, und hier liegen auch die besonderen Schwierigkeiten Rußlands und der erwähnten anderen Länder. In der Konsolidierungsphase erfolgen (bzw. müssen erfolgen) – teils simultan, teils nacheinander – fünf gegenseitig voneinander abhängige bzw. sich wechselseitig stützende Teilvorgänge:<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> EBRD (Hg.), Transition Report 1996, London 1996.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu Stephan M. Panther, Cultural Factors in the Transition Process: Latin Center, Orthodox Periphery?, in: Jürgen G. Backhaus/Günter Krause (Hg.), Issues in Transformation Theory, Marburg/Lahn 1997, S. 95–122 sowie den Diskussionsbeitrag dazu von Desa Mlikotin Tomic, ebd., S. 123–125.

<sup>9</sup> Vgl. Wolfgang Merkel, Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften, in: Politische Vierteljahresschrift, 26/1995, S. 38–40.

- Festigung der *institutionellen Grundlagen* von Marktwirtschaft und Demokratie;
- Ausbildung einer *leistungsfähigen Repräsentation* ökonomischer und politischer Interessen durch Verbände und Parteien;
- Anerkennung der veränderten *ökonomischen und politischen Spielregeln* durch relevante alte und neue Eliten;
- Akzeptanz des noch unvertrauten *marktwirtschaftlich-demokratischen Umfelds* von seiten der Bevölkerung als Basis für Arbeitsmotivation und politische Stabilität sowie
- Überwindung der *Wirtschaftskrise* durch makroökonomische Stabilisierung und anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung, der sich auch auf das Lebensniveau breiter Bevölkerungsschichten und den Grad ihrer sozialen Sicherung auswirkt.

Die Fähigkeit eines Landes, die Phase der Konsolidierung zu erreichen, hängt vom Zusammenspiel verschiedener, wiederum interdependenter Faktoren ab. Hiervon sind von besonderer Bedeutung:

- Qualität der *Transformationspolitik* in den einzelnen Ländern (konzeptionelle Klarheit, Autorität, Kompetenz, Entscheidungs- und Reaktionsfähigkeit der zentralen politischen Akteure);
- Konstellation *struktureller Ausgangs- und Rahmenbedingungen* (wirtschaftsgeographische, politische, gesellschaftliche, kulturelle Faktoren, Gewicht und Struktur der vom Kommunismus geerbten Altlasten);
- Akzeptanz *auf seiten der Bevölkerung* (Eliteverhalten, Breitenkonsens, sich entfaltende sozioökonomische Dynamik) sowie
- Struktur des *internationalen Umfelds* (Kooperations-, Integrations- und Unterstützungsbereitschaft von Regierungen und Institutionen, privates Engagement).

## Funktionale Staatlichkeit als Ressource der Transformation

Was die Qualität der jeweiligen Transformationspolitik betrifft, so prägt sie sowohl die Reformkonzepte als auch den Prozeß der politischen Umsetzung. Trivialer, aber dennoch wichtiger Grundbefund ist, daß die entschiedene und dauerhafte Implementierung einer angemessenen Politik zu Erfolgen führt, während zögerliches, inkonsequentes Vorgehen Stagnation oder gar politisch-ökonomische Instabilität zur Folge hat. Was für die Transformationspolitik nach Inhalt und Timing adäquat ist, unterscheidet sich allerdings im Detail von Land zu Land. Dennoch legen empirisch-komparatistische Studien und theoretische Überlegungen den Schluß nahe, daß – soll die Transformationspolitik aussichtsreich sein – konzeptionelle Beliebigkeit und willkürlicher „policy mix“ unzulässig sind. Entschiedene Liberalisierungs- und Stabilisierungsmaßnahmen sind beispielsweise vordringlich, um Märkte zu formieren und den notwendigen makroökonomischen Rahmen für Innovations-, Investitions- und Wachstumsprozesse zu schaffen. Außerdem erweist es sich als notwendig, zügig mit institutionellen Reformen zu beginnen, wenn diese auch in jedem Fall Zeit erfordern. Mag sich auch die konkrete Ausgestaltung unterscheiden – im Hinblick auf Funktion und Leistungsfähigkeit sind für folgende Bereiche neue Institutionen unerlässlich: das Rechtssystem, das Finanzsystem, die Regierung, die humankapitalorientierten Bereiche Bildung, Arbeit und Sozialwesen sowie die außenwirtschaftliche Eingliederung. Von besonderer Wichtigkeit ist die Entstehung eines leistungsfähigen Privatsektors. Märkte können nur aufgrund eindeutiger Anreizmechanismen funktionieren, die sich aus genau definierten Eigentumsrechten herleiten. Dabei haben Tempo und Methode der Privatisierung geringere Bedeutung als Gewährleistung von Unternehmenskontrolle und Wettbewerb sowie Schaffung von Marktzugang für neue private Unternehmen.

Die empirisch bestätigte Leistungsfähigkeit eines zeitlich und inhaltlich konsistenten sowie effizienten „policy mix“ hat auch die berühmt-berüchtigte Alternative „*Schocktherapie*“ oder „*Gradualismus*“ inaktuell gemacht: Manche Schritte (Liberalisierung, Stabilisierung) haben aus der Natur der Sache heraus kürzere, manche (Systemreform, realökonomischer Strukturwandel)

längere Zeithorizonte. Wichtig ist das jeweils adäquate Timing sowie die Reaktions-, Entscheidungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Regierung im insgesamt viel Zeit erfordernden Umgestaltungsprozeß.

Mehr und mehr hat sich gezeigt, daß *Aktionsspielraum und Funktionstüchtigkeit des Staates* für den Fortschritt der Umgestaltung und die spätere Leistungsfähigkeit der transformierten Wirtschaft von ausschlaggebender Bedeutung sind. Auf der einen Seite muß sich der Staat finanziell und funktionell zurücknehmen. Er darf nicht zuviel Ressourcen für alte und neue Staatszwecke beanspruchen und hierdurch die Privatwirtschaft zu falschen Allokationsentscheidungen, Leistungsverweigerung, Rent-seeking sowie Korruption veranlassen.<sup>10</sup> Auf der anderen Seite muß der Staat hinreichend stark sein, um an der Festlegung neuer Spielregeln (Verfassung, Rechtssystem) führend mitzuwirken, die Instrumente für die Durchsetzung der Regeln zu schaffen, die Entscheidungsbefugnisse zwischen Zentralregierung und örtlichen Behörden vernünftig zu verteilen, die notwendigen öffentlichen Güter anzubieten sowie eine adäquate Ordnungs- und Prozeßpolitik (insbesondere Steuer- und Fiskalpolitik) zu betreiben.

Die Notwendigkeit eines starken Staates zu betonen, heißt *nicht für konstruktivistische Versuche* zu plädieren. Diese müssen scheitern: „Der Aufbau einer Marktwirtschaft ist ein großteils spontaner Prozeß, bei dem sich durch die Interaktion von Millionen verschiedener Marktsubjekte das System entwickelt, vervollkommen und durchsetzt.“<sup>11</sup> Spontaneität bedarf aber sowohl der ordnungspolitischen Rahmensetzung als auch einer klaren Wirtschaftspolitik, d.h. des ebenso lern- wie handlungsfähigen Staates, der freilich nicht nur in Transformationsländern eine äußerst knappe Ressource ist.

Daß erfolgversprechende Transformationskonzepte durchgesetzt werden können und die Leistungsfähigkeit des Staates zunimmt, hängt sehr wesentlich davon ab, ob Regierungen mit Transformationswillen und Transformationskönnen vorhanden sind, ob die Gesellschaften (Eliten wie breite Schichten der Bevölkerung) die transformationspolitischen Vorgaben akzeptieren und ob die strukturellen Ausgangs- und Begleitbedingungen der Transformation kontrolliert bzw. länderspezifisch modifiziert werden können. Was die „Differentialdiagnose“ der Regierungsqualität betrifft, so gelang es in den meisten Ländern Ostmitteleuropas, nach dem Zusammenbruch des Kommunismus effiziente, durch ökonomisches Wissen gut fundierte Reformteams zu bilden.

## Unterschiedliche Ausgangs- und Rahmenbedingungen

Zur Konstellation struktureller Ausgangs- und Rahmenbedingungen gehört zunächst, daß der Zusammenbruch des Kommunismus zur *Bildung vieler neuer Staaten* führte, in denen häufig noch ein dringender Bedarf an nationaler Konsolidierung und Identitätsfindung besteht. Von den 27 postkommunistischen Transformationsländern im Osten Europas existierten vor dem Umbruch nur 5 als etablierte Nationalstaaten (Polen, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und Albanien). 22 Länder gingen aus Sezessionen hervor: 15 als Nachfolgestaaten der UdSSR, 5 als Nachfolgestaaten Jugoslawiens sowie die Tschechische und Slowakische Republik durch die „zivilisierte Scheidung“ der CSFR. Die Sezession bedeutete zunächst Auflösung geschlossener Wirtschaftsräume und Zerreißen bisheriger Kooperationsbeziehungen. Der tiefe Einbruch der Wirtschaftsleistung nach dem Zusammenbruch des Kommunismus war folglich nicht nur Ausdruck der Transformationsrezession, sondern auch Element einer mehr oder minder ausgeprägten „Sezessionsrezession“.

---

<sup>10</sup> Nicolas Stern, *The Transition in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Some Strategic Lessons from the Experience of 25 Countries over 6 Years*, OECD-Konferenzpapier, Paris 29.–30.5.1996, S. 5.

<sup>11</sup> Vaclav Klaus, *Tschechische Transformation und Europäische Integration: Gemeinsamkeiten von Visionen und Strategien*, Passau 1995, S. 31.

Doch nicht nur die veränderte Dimension der nationalen Wirtschaftsräume hatte und behielt Einfluß auf die weitere ökonomische Entwicklung. Die neuentstandenen Nationalstaaten erbten *spezifische kulturelle, ordnungspolitische und realökonomische „Grundausrüstungen“*, darunter nicht selten höchst brisante ethnische Gemengelage, die zusammengekommen sehr unterschiedliche Voraussetzungen für das Gelingen der Transformation mit sich brachten und auch sehr unterschiedlich genutzt wurden. Manche Länder (z.B. Estland, Tschechien und Slowenien) nutzten die Möglichkeit, in reduzierten Wirtschaftsgebieten auf der Basis von Regierungskompetenz, Identität und Bevölkerungskonsens eine vergleichsweise erfolgreiche Transformationspolitik zu betreiben, d.h. es gelang ihnen recht gut, die knappe Ressource „funktionale Staatlichkeit“ effizient einzusetzen, Richtung und Tempo der Reformpolitik nach nationalen Gegebenheiten festzulegen, die Inflation auf der Grundlage eigener Währungen schrittweise unter Kontrolle zu bringen, Wechselkurspolitik als Instrument der Außenwirtschaftspolitik einzusetzen und außenwirtschaftliche Öffnung sowie internationale Integration nach eigenen Leitvorstellungen und Strukturgegebenheiten voranzutreiben. Andere Länder (Extremfall Belarus) konnten von diesem „small is beautiful“ der Transformation keinerlei positiven Gebrauch machen. Doch auch die wirtschaftliche Konsolidierung im immer noch großen Rußland wird von der ungelösten Frage der nationalen Identität behindert: Wenn Volk und Nation nicht eindeutig bestimmt sind, wie kann sich dann *Volkswirtschaft* bzw. *Nationalökonomie* stabilisieren?

Bei der Einschätzung der Transformationsbedingungen und der Möglichkeiten, politisch-ökonomische Schocks ohne Turbulenzen aufzufangen, ist auch das *niedrige Niveau der ökonomischen Entwicklung* in Betracht zu ziehen. Von den 27 Transformationsländern der Region gehören nach der Klassifikation der UNO<sup>12</sup> vier Länder (Albanien, Aserbaidschan, Armenien und Georgien) zu den Staaten mit „niedrigem Einkommen“ (1994 bis 750 US-\$ BIP pro Kopf), die meisten anderen (darunter Rußland) zählen zur Gruppe mit „niedrigen mittleren Einkommen“ (bis 3.000 US-\$ BIP pro Kopf). Lediglich drei Länder (Tschechische Republik, Ungarn und Slowenien) gehören zur Gruppe mit „höherem mittleren Einkommen“, während in der Kategorie „höhere Einkommen“ überhaupt kein Transformationsland vertreten ist. Neben dem niedrigen Einkommensniveau hat sich in diesen Staaten die negative Dynamik der Volkseinkommensentwicklung problemverschärfend ausgewirkt. Die Transformationsrezession, die nach 1989 einsetzte, fiel vor allem in den Nachfolgestaaten der UdSSR besonders tief aus und hält vielerorts immer noch an. Das Sozialprodukt der Ukraine beispielsweise lag 1995 um ca. 60%, das russische um ca. 50% unter dem Stand von 1989. In Ostmitteleuropa war die Transformationsrezession allerdings wesentlich geringer, was wiederum in hohem Maße zum relativ frühen Wiedereinsetzen des wirtschaftlichen Wachstums beitrug.

Unter den speziellen *Altlasten des Kommunismus* wirken sich aufgrund der engen Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen und soziopolitischen Entwicklungen nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politisch-gesellschaftlichen Erbschaften des untergegangenen Kommunismus belastend auf die Transformation der Wirtschaftsverhältnisse aus: Macht- und Autoritätsdefizite, schwach entwickelte demokratische Kräfte, unzureichende gesellschaftliche Selbstorganisation und ein Mangel an sozialleitenden Werten und Verhaltensnormen, was zur Verbreitung krimineller Verhaltensweisen beiträgt. Im engeren wirtschaftlichen Kontext wirken alte bürokratische Strukturen sowie Interessengruppierungen weiter und erschweren den Wandel von ökonomischer Struktur und Wirtschaftssystem. Zentrale Elemente des alten Systems wie Paternalismus und „Gleichmacherei“ hinterließen ökonomische Handlungsstile, die den Übergang zur Marktwirtschaft nicht gerade begünstigen. Vor allem aber führten die in Jahrzehnten negativ geprägten realen Strukturen der osteuropäischen Volkswirtschaften dazu, daß jeder Ansatz zum Systemwechsel zu wirtschaftlichen und sozialen Schocks führen mußte.

---

<sup>12</sup> The World Bank (Hg.), *From Plan to Market*. World Development Report 1996, Washington D.C. 1996, S. 188–189.

All diese ökonomischen, sozialen und ökologischen Negativfaktoren beeinflussen die Akzeptanz der Transformation auf seiten der Bevölkerung, erschweren den Übergang zu „normal funktionierenden“ Zivilgesellschaften, führen zur Gefahr reaktionär-kommunistischer oder autoritär-nationalistischer Wenden in der Innenpolitik, lassen internationale Spill-over-Effekte befürchten und *gefährden potentiell die innere und die internationale Sicherheit*. Die verbreitete, wenn auch nicht durchgängige Rückkehr postkommunistischer Gruppierungen in die Regierung im Ergebnis der zweiten Serie von Parlamentswahlen nach 1989 war Ausdruck einer beträchtlichen ökonomisch-sozialen Unzufriedenheit der Bevölkerungen, die sich inzwischen allerdings auch wieder gegen die Postkommunisten gewendet hat (Beispiele: Litauen, Rumänien, Bulgarien und Polen). Umgekehrt läßt sich annehmen, daß die skizzierten Destabilisierungsgefahren und Sicherheitsrisiken abnehmen, wenn die Systemtransformation zu Demokratie und Marktwirtschaft erfolgreich verläuft und wenn sie auf der Basis wirtschaftlicher Erholung und sozialer Konsolidierung von einem ausreichenden Konsens der Bevölkerung getragen wird.

Generelle Erfahrung ist, daß – wie funktional und effizient Regierungen und staatliche Institutionen auch immer sein mögen – zentrale Elemente der mit der Transformation angestrebten Ordnung wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft, Unternehmerinitiative nicht „von oben verordnet“ werden können.<sup>13</sup> Gewiß, in den Zentren der Politik muß es klare politische Konzepte sowie Autorität und Durchsetzungsvermögen geben. Es ist aber auch die „Nachfrage der Gesellschaft“ erforderlich. Diese hängt einmal von der tradierten *politisch-ökonomischen Kultur der Transformationsländer* ab. Hier gibt es historisch gewachsene Unterschiede zwischen den Ländern, und auch aus dieser Perspektive hat die Konsolidierung der Transformation in Ostmitteleuropa wesentlich größere Chancen als in der GUS und manchen Ländern Südosteuropas. Wichtig ist aber zum anderen auch die Einsicht der gegenwärtigen Eliten, daß eine schwache Institutionalisierung ökonomisch-ordnungspolitischer und rechtlicher Spielregeln mit hohen ökonomischen Transaktionskosten und großen persönlichen Risiken verbunden ist. Schließlich hängt die „Nachfrage“ von Eliten und breiten Bevölkerungsschichten nach neuen Systemstrukturen sowie ihre Verankerung in stabilen Verhaltensweisen ebenfalls davon ab, daß Politiker und Regierungsfunktionäre sich selbst Regeln und Einschränkungen unterwerfen.

---

<sup>13</sup> Vgl. The World Bank (Hg.), *From Plan to Market*, S. 107ff.



## **Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der post-sozialistischen Transformation\***

### **Der Bremer Ansatz**

In der Diskussion um die Transformation der osteuropäischen Volkswirtschaften nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaft stand ursprünglich die Frage im Vordergrund, wie sich der Staat am besten aus seiner intervenierenden Rolle zurückziehen könne, um marktwirtschaftliche Prozesse zur Wirkung kommen zu lassen. Strategien zur Privatisierung und Liberalisierung in Verbindung mit monetärer Stabilisierung wurden deshalb zu den zentralen Themen der Debatte. Während diese Strategien vor allem in mitteleuropäischen Staaten zu einer positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung führten, zeichnete sich in vielen anderen post-sozialistischen Volkswirtschaften, darunter auch Russland, Mitte der 1990er Jahre eine länger anhaltende Wirtschaftskrise ab.

In den Vordergrund trat nun die Suche nach den Faktoren, die eine wirtschaftliche Erholung verzögerten und die Unterschiede zwischen den osteuropäischen Transformationsstaaten erklärten. Häufig verwiesen wurde dabei auf den Einfluss kultureller Faktoren.<sup>1</sup> Gleichzeitig wandte sich die Wirtschafts- und auch die Politikwissenschaft allgemein verstärkt kulturell orientierten Erklärungsansätzen zu.<sup>2</sup> In diesem Kontext wurde 1998 an der Bremer Forschungsstelle Osteuropa der Forschungsschwerpunkt "Wirtschaftskultur" eingerichtet, dessen Leitung Prof. Dr. Hans-Hermann Höhmann übernahm.

Da die Analyse wirtschaftskultureller Faktoren in der post-sozialistischen Transformation in der Forschung noch nicht etabliert war, wurde die Bestandsaufnahme bestehender Ansätze und bereits vorliegender empirischer Ergebnisse das erste Ziel des Bremer Forschungsschwerpunktes. Zu diesem Zweck wurde eine Reihe internationaler Konferenzen organisiert, die Experten aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen zusammenbrachten.<sup>3</sup> Gleichzeitig wurden Forschungsprojekte konzipiert, von denen sich einerseits eine Erprobung und Weiterentwicklung theoretischer Konzepte zur Wirtschaftskultur, andererseits substanzielle Beiträge zur Empirie der ökonomischen Transformationsprozesse erwarten ließen.

Im Kontext von Konferenzen und Forschungsprojekten entwickelten die Mitarbeiter des Bremer Forschungsschwerpunktes ihren eigenen analytischen Zugang zum Themenkomplex "Wirtschaftskultur". Dieser "Bremer Ansatz" soll im vorliegenden Beitrag präsentiert werden. Einleitend wird dazu eine Definition des Begriffes "Wirtschaftskultur" entwickelt, die unter Bezugnahme auf häufige Kritikpunkte und gängige sozialwissenschaftliche Ansätze erläutert wird. Anschließend wird die Frage der Operationalisierbarkeit am Beispiel von Projekten der Forschungsstelle Osteuropa diskutiert. Abschließend wird eine kritische Bestandsaufnahme der

---

\* Manuskript. Eine überarbeitete Fassung wird erscheinen in: Berliner Debatte – Initial 4/2004.

<sup>1</sup> Eine ausführlichere Beschreibung dieses Forschungskontextes bietet: Höhmann, Hans-Hermann: Fokus "Transformation und Wirtschaftskultur", in: ders. (Hg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen 1999, S.8–23.

<sup>2</sup> Einen Überblick über diese Entwicklung gibt: Jones, Eric: The revival of cultural explanation in economics, in: Economic Affairs 4/2003, S.7–13.

<sup>3</sup> Die Konferenzbeiträge wurden in Sammelbänden publiziert: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen 1999; ders. (Hg.): Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas, Bremen 2001; ders. (Hg.): Wirtschaft und Kultur im Transformationsprozeß, Bremen 2002.

bisherigen Ergebnisse versucht, die zentrale Probleme wirtschaftskultureller Forschung aufzeigen soll.

## Zum Begriff “Wirtschaftskultur”

An der Forschungsstelle Osteuropa wurde Wirtschaftskultur definiert als auf Wirtschaft bezogene grundlegende Denk-, Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster einer sozialen Gruppe. Diese Definition wurde für einzelne Forschungsprojekte jeweils konkretisiert und durch Diskussionen auf den Konferenzen präzisiert. Im Ergebnis lassen sich folgende Erläuterungen der allgemeinen Definition von Wirtschaftskultur formulieren:

Ein zentrales Merkmal der hier vorgestellten Definition von Wirtschaftskultur ist ihr breiter Ansatz, der neben der Ebene der Denk- und Wahrnehmungsmuster auch Verhaltensmuster mit einbezieht. Die Denk- und Wahrnehmungsmuster erfassen dabei auch die normativen Überzeugungen und die Motivationen der betrachteten Akteure. Über die Verhaltensmuster werden zusätzlich die Fähigkeiten der Akteure erfasst, die zur Umsetzung ihrer Handlungswünsche erforderlich sind.

Dieser breite Ansatz erscheint erforderlich, um die Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der post-sozialistischen Transformation angemessen erfassen zu können. Eine Beschränkung auf Einstellungen könnte zu Fehlschlüssen führen, da das tatsächliche Verhalten der Akteure häufig von ihren (deklarierten) Denkmustern und Motivationen abweicht. Ursache hierfür können zum einen (bewusst oder unbewusst) falsche Angaben der Akteure zu ihren Einstellungen sein und zum anderen umweltbedingte Restriktionen, die die Umsetzung in Verhaltensweisen verhindern. Eine Analyse der Steuermoral etwa würde zu kurz greifen, wenn sie sich auf das von den Akteuren erklärte Ausmaß von Steuerehrlichkeit beschränken würde. Vielmehr ist es erforderlich, die Angaben der Akteure mit ihrem tatsächlichen Verhalten zu vergleichen, um zu bestimmen, in welcher Form die Steuermoral auf die Steuerzahlungen und damit auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen wirkt.

Gleichzeitig beschränkt sich die hier vorgestellte Definition von Wirtschaftskultur auf *grundlegende* Denk-, Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster *einer sozialen Gruppe*. Wirtschaftskultur wird damit zum einen abgegrenzt von individuellen Merkmalen einzelner Persönlichkeiten und zum anderen von durch den sozialen Kontext vorübergehend aufgezwungenen Verhaltensmustern.

Am Beispiel der Korruption lassen sich diese Abgrenzungen verdeutlichen. Korruption als solche ist ein globales Phänomen. Sie besitzt jedoch unterschiedliche Formen. In der Ukraine etwa erklären 83% der Bevölkerung, dass sie einen Staatsbediensteten “präventiv” bestechen würden, um eine Leistung zu erhalten, auf die sie einen Rechtsanspruch haben.<sup>4</sup> Diese Haltung kann im vorliegenden Beispiel einer sozialen Gruppe, nämlich der ukrainischen Bevölkerung, zugeschrieben werden. Sie ist also nicht individuell. Außerdem ist sie “grundlegend” in dem Sinne, dass sie als allgemeine Regel betrachtet wird. Sie unterscheidet sich etwa deutlich von der “preußischen” Haltung, im Falle eines Rechtsanspruchs gegenüber Staatsbediensteten den Vorgesetzten und anschließend Gerichte hinzu zu ziehen, um den eigenen Anspruch durchzusetzen.

Um “präventive Korruption” als Bestandteil der ukrainischen Wirtschaftskultur zu identifizieren, müsste aber zusätzlich nachgewiesen werden, dass es sich nicht um eine nur durch den sozialen Kontext aufgezwungene Haltung handelt. Der “preußische” Unternehmer<sup>5</sup>, der in seinem Herkunftsland immer auf den Amtsweg setzt, könnte so in der Ukraine zur “präventiven Korruption” greifen – in der subjektiven Überzeugung, nur auf diese Weise seine Behördengän-

---

<sup>4</sup> Miller, William / Grødeland, Åse / Koshechkina, Tatyana: A culture of corruption? Coping with government in post-communist Europe, Budapest 2001, S.73.

<sup>5</sup> Der “preußische Unternehmer” ist hier als Idealtyp zu verstehen.

ge erfolgreich abwickeln zu können. Er würde sich damit als Teil eines Lernprozesses der ukrainischen Wirtschaftskultur – wie er sie wahrnimmt – anpassen. Er würde diese Wirtschaftskultur aber nicht – zumindest nicht sofort und automatisch – internalisieren. Sie würde ihm vielmehr durch den sozialen Kontext aufgezwungen.

Um zu bestimmen, ob die untersuchte soziale Gruppe die ihr zugeschriebene Wirtschaftskultur internalisiert hat, müsste deshalb geklärt werden, ob sie die entsprechenden Denk- und Verhaltensmuster auch zeigt, wenn der soziale Kontext sie nicht zu erzwingen scheint. Dies wird möglich durch eine Analyse über die Zeit, indem Perioden mit unterschiedlichem sozialen Kontext verglichen werden, oder durch die Analyse des Verhaltens von Migranten, die in ein Land mit anderem sozialen Kontext ausgewandert sind.<sup>6</sup>

Internalisierung ist dabei nicht gleichzusetzen mit historischer Kontinuität. Kontinuität bestimmter Einstellungs- oder Verhaltensmuster über mehrere Epochen, d.h. wechselnde soziale Kontexte, hinweg ist ein guter Indikator für eine Internalisierung. Der Umkehrschluss ist aber nicht zulässig. Auch neu entstandene Einstellungs- oder Verhaltensmuster können bereits internalisiert sein. Wirtschaftskultur im hier verwendeten Sinne besitzt nicht nur eine historische Dimension sondern auch eine dynamische Komponente.

Sowohl die Wandelbarkeit von Wirtschaftskultur als auch die Beschränkungen durch den sozialen Kontext verdeutlichen, dass Wirtschaftskultur gesellschaftliche Entwicklungen nicht determiniert. Sie beeinflusst vielmehr die Präferenzierung von Handlungsoptionen durch die relevanten Akteure. Die Realisierungschancen der präferierten Optionen sind aber auch umweltabhängig. Gleichzeitig können die Realisierungschancen längerfristig auf die Präferenzstruktur zurückwirken, indem unrealistische Optionen ab- und realistische aufgewertet werden. Wirtschaftskultur entwickelt sich damit in einem interdependentem Prozess.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass es sich bei der Beschreibung der Wirtschaftskultur einer sozialen Gruppe immer um Verallgemeinerungen handelt. Wirtschaftskultur im hier vorgestellten Sinne kann deshalb nur Phänomene der Makroebene (oder auch der Mesoebene) beschreiben. Zur Prognose individuellen Verhaltens auf der Mikroebene ist sie nicht geeignet. Die soziale Gruppe, auf die Wirtschaftskultur bezogen wird, muss deshalb so gewählt werden, dass eine Verallgemeinerung empirisch haltbar ist. Häufig ist es deshalb erforderlich, Gruppen unterhalb der Ebene der Nation nach verschiedenen sozio-ökonomischen und geographischen Kriterien zu differenzieren.

Wirtschaftskultur als “auf Wirtschaft bezogene grundlegende Denk-, Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster” ist bei allen sozialen Gruppen anzutreffen, da Wirtschaft in allen Gesellschaften eine zentrale Rolle spielt. Dementsprechend dient Wirtschaftskultur auch nicht nur dazu abweichendes Verhalten und – damit in der Literatur oft assoziiert – wirtschaftliches Versagen zu erklären. Die hier vorgestellte Definition von Wirtschaftskultur erlaubt es vielmehr, ohne normative Komponente für jede soziale Gruppe Spezifika zu erfassen.

Näher zu definieren ist abschließend noch der Forschungsbereich der Wirtschaftskultur. In der Praxis wird er häufig mit Unternehmern als Untersuchungsobjekt gleichgesetzt. Untersucht wird dann die Wirtschaftskultur von Unternehmern. Wirtschaft wäre in diesem Fall gleichzusetzen mit unternehmerischer Tätigkeit. Auch hier hat sich die Forschungsstelle Osteuropa für einen breiten Ansatz entschieden. Die Wirtschaftskultur politischer Entscheidungsträger oder der Bevölkerung hat ebenfalls Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung. Politiker setzen zentrale Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln und sind über staatliche Interventionen

---

<sup>6</sup> Ein Beispiel hierfür ist das umfangreiche Interview-Projekt mit sowjetischen Migranten der Jahre 1979–1982 in den USA. (Millar, James R. (Hg.): *Politics, work and daily life in the USSR. A survey of former Soviet citizens*, Cambridge 1987.) Die Mehrheit von ihnen sprach sich so etwa gegen Privateigentum an Produktionsmitteln aus. Dieser Aspekt der russischen Wirtschaftskultur erschwerte die post-sozialistische Bodenreform erheblich. (Siehe etwa die Beiträge in *Russlandanalysen* 30 – 09. Juni 2004. Im Internet veröffentlicht unter [www.russlandanalysen.de](http://www.russlandanalysen.de)).

und Geschäftstätigkeiten häufig auch selber Wirtschaftsakteure. Die Haltung der Bevölkerung kann etwa über Druck auf staatliche Entscheidungsträger die Gestaltung des Wirtschaftssystems beeinflussen. Die Haltung der Bevölkerung als Konsumenten wirkt ebenfalls auf die Wirtschaftsentwicklung.

Durch diese Ausweitung des Forschungsbereichs über Unternehmer hinaus wird die Wirtschaftspolitik ein zentraler Gegenstand der Wirtschaftskultur. Gleichzeitig erscheint eine Einbeziehung der Sozialpolitik sinnvoll, da sie in vielen Bereichen den Umgang mit den Folgen des Wirtschaftssystems erfasst. Der Umgang etwa mit Arbeitslosigkeit oder Armut ist häufig Ausdruck "auf Wirtschaft bezogener grundlegender Denk-, Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster". Durch die Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpolitik wird das Staatsverständnis Bestandteil von Wirtschaftskultur. Hier ergibt sich eine Überschneidung mit der politischen Kultur. Durch die Einbeziehung von Unternehmern, Politikern und Bevölkerung in die wirtschaftskulturelle Forschung wird ein interdisziplinäre Ansatz gefördert, da relevante Forschungsfragen nicht nur von Wirtschaftswissenschaftlern, sondern auch von Politikwissenschaftlern und Soziologen analysiert werden.

## Zur Integrierbarkeit von Wirtschaftskultur in sozialwissenschaftliche Theorien

Die hier verwendete Definition von Wirtschaftskultur ist in viele sozialwissenschaftliche Theorien integrierbar.<sup>7</sup> Die Bezugsetzung zu einer bestimmten Theorie impliziert dabei weitere Grundannahmen und gibt Fragestellungen vor. Vorrangig ist aber zu klären, ob die Integration von Wirtschaftskultur im Rahmen einer konkreten Theorie einen Erkenntnisgewinn bedeutet.

Das beste Beispiel für grundsätzliche Integrierbarkeit ohne theorieimmanenten Erkenntnisgewinn ist die Neoklassik der Wirtschaftswissenschaften. Entgegen der gängigen Behauptung unterstellt die Neoklassik durchaus eine Wirtschaftskultur im hier verwendeten Sinne. "Auf Wirtschaft bezogene grundlegende Denk-, Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster" werden bei der Neoklassik prägnant definiert als auf rationale Gewinnmaximierung gerichtet.<sup>8</sup> Dieses Modell des "homo oeconomicus" beschreibt eine spezifische Wirtschaftskultur. In der Neoklassik wird die soziale Gruppe, für die diese Wirtschaftskultur typisch ist, jedoch gleichgesetzt mit der Gesamtheit der Wirtschaftssubjekte.<sup>9</sup>

Die Frage nach der Wirtschaftskultur wird damit per definitionem pauschal beantwortet. Im Rahmen der Neoklassik kann die Einführung des Begriffs der Wirtschaftskultur dementsprechend keinen Erkenntnisgewinn bringen. Die Auseinandersetzung mit der Wirtschaftskultur des homo oeconomicus kann jedoch, wie die intensiven Debatten der 1980er und 1990er Jahre gezeigt haben, dazu beitragen, die Verhaltensannahmen der Neoklassik zu explizieren und empirischen Tests zu unterziehen. Auf diese Weise können neoklassische Modelle weiterentwickelt werden, indem etwa – um nur zwei etablierte Beispiele zu nennen – eine nach Ländern unter-

---

<sup>7</sup> Überblicksdarstellungen finden sich etwa bei: Dorner, Klaus / Klump, Rainer: Wirtschaft und Kultur. Institutionenökonomische und wirtschaftssoziologische Aspekte, in: Klump, Rainer (Hg.): Wirtschaftskultur, Wirtschaftsstil und Wirtschaftsordnung, Marburg 1996, S.39–68; Panther, Stephan: Kulturelle Faktoren in ökonomischen Erklärungen, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen 1999, S.24–38.

<sup>8</sup> Ausführlich dazu z.B.: Kirchgässner, Gebhard: Homo oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen 2000 (2., erg. und erw. Aufl.).

<sup>9</sup> Der Begriff der Wirtschaftskultur verliert erst dann seine Berechtigung, wenn man wie Gary Becker (Becker, Gary: The economic approach to human behavior, Chicago 1976) unterstellt, dass rationale Gewinnmaximierung nicht nur auf die Wirtschaft sondern auf alles menschliche Handeln bezogen ist. In diesem Fall handelt es sich nicht mehr um Wirtschaftskultur sondern um menschliche Natur.

schiedlich ausgeprägte Inflationsangst oder eine spezielle Preiselastizität für Luxusgüter integriert wird.<sup>10</sup>

Auch ohne das Modell des homo oeconomicus explizit aufzugeben,<sup>11</sup> kommen die Ansätze des Neo-Institutionalismus der Idee differenzierter Wirtschaftskulturen (im Gegensatz zu einer universellen Wirtschaftskultur) näher. Sie stellen dar, wie Aspekte des sozialen Kontextes, nämlich formelle und informelle Regeln, menschliches Handeln prägen.<sup>12</sup> Im Ergebnis unterscheidet sich menschliches Handeln kontextabhängig und kann dementsprechend – sofern eine gewisse Konstanz gegeben ist – nach Wirtschaftskulturen differenziert werden.<sup>13</sup> Insbesondere die eher soziologisch orientierte Institutionenökonomie geht dabei auch von einer Internalisierung unterschiedlicher, kulturabhängiger Einstellungs- und Verhaltensmuster aus.<sup>14</sup>

Im Rahmen des Neo-Institutionalismus können damit bestimmte soziale Kontexte als für den homo oeconomicus ungeeignet beurteilt werden. Diesen Aspekt betont etwa der Ansatz der Pfadabhängigkeit von Douglass North.<sup>15</sup> Er geht davon aus, dass informelle Regeln aufgrund ihres Beharrungsvermögens Reformen der formellen Regeln behindern können. Während formelle Regeln vom Staat kodifiziert werden, werden informelle Regeln von nicht-staatlichen Akteuren autonom entwickelt und stellen dementsprechend Traditionen und soziale Normen dar. Informelle Regeln werden dabei häufig mit "Kultur" gleichgesetzt.<sup>16</sup>

Mit der hier vorgestellten Definition von Wirtschaftskultur ist dies aber nicht vereinbar, da auch formelle Regeln Ausdruck "auf Wirtschaft bezogener grundlegender Denk-, Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster" – etwa der sozialen Gruppe der Wirtschaftspolitikgestalter oder in Demokratien auch der Mehrheit der wahlberechtigten Bevölkerung – sein können. Während die Unterteilung in formell und informell sich auf die Legitimität und die Reformierbarkeit von Regeln bezieht, beschreibt Wirtschaftskultur den Inhalt von Regeln. Eine grundsätzliche Kongruenz zwischen Legitimität/Reformierbarkeit einerseits und Inhalt andererseits ist logisch nicht zu begründen.<sup>17</sup>

<sup>10</sup> Zur Debatte siehe etwa: Kliemt, Hartmut: Quo vadis Homo oeconomicus? Über einige neuere Versuche, das Modell eines Homo oeconomicus fortzuentwickeln, in: *Homo oeconomicus* 1/1995, S.1–44; Führer, Hans-Joachim: Abschied vom homo oeconomicus, in: *Zeitschrift für Sozialökonomie* 1986, S.15–22. Zu empirischen Tests: Schlicht, Ekkehart: Der homo oeconomicus unter experimentellem Beschuss, in: *Experimente in der Ökonomik* 2003, S.291–313.

<sup>11</sup> Resultierende Widersprüche thematisieren: Faust, Jörg / Marx, Johannes: Zwischen Kultur und Kalkül? Vertrauen und Sozialkapital im Kontext der neoinstitutionalistischen Wende, in: *Swiss Political Science Review* 1/2004, S.29–55, hier: S.34–38.

<sup>12</sup> Die klassischen Ansätze des Neo-Institutionalismus in den Wirtschaftswissenschaften (auch Neue Institutionenökonomie genannt) beziehen sich auf Transaktionskosten, Verträge und Eigentumsrechte. Einen prägnanten Überblick mit Bezug auf Osteuropa gibt: Schulze, Holger: *Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse*, Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin 4/1997.

<sup>13</sup> So etwa explizit: Mantzavinos, C. / North, Douglass / Shariq, Syed: Learning, institutions, and economic performance, in: *Perspectives on Politics* 1/2004, S.75–84.

<sup>14</sup> Siehe etwa: North, Douglass: *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge 1990 oder Boyd, R. / Richerson, P.J.: The evolution of norms. An anthropological view, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1994, S.72–87.

<sup>15</sup> North, Douglass: *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge 1990. Siehe auch: Mummert, Uwe: Kulturelles Erbe und marktwirtschaftliche Reformen, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): *Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas*, Bremen 2001, S.32–51.

<sup>16</sup> So auch bei North. Einen Überblick über den entsprechenden Ansatz gibt: Mummert, Uwe: *Kultur und Systemtransformation. Institutionenökonomische Aspekte*, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): *Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation*, Bremen 1999, S.61–77.

<sup>17</sup> Eine alternative Kritik der Gleichsetzung von informellen Institutionen mit Kultur findet sich bei: Herrman-Pillath, Carsten: Was ist und wie betreibt man wirtschaftskulturelle Transformationsforschung, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): *Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation*, Bremen 1999, S.40–60, hier: S.45–46.

Wenn neo-institutionelle Ansätze also durchaus mit dem Begriff der Wirtschaftskultur vereinbar sind, so benutzen sie mit informellen und formellen Institutionen aber doch eine Terminologie, die – entgegen der häufigen Annahme einer Übereinstimmung von informellen Institutionen und Kultur – eine Integration der Wirtschaftskultur im hier definierten Sinne erschwert, da begriffliche Abgrenzungen verwischt werden.<sup>18</sup>

Formal weniger problematisch ist die Integration der Wirtschaftskultur in soziologische Theorien, da diese die Kulturabhängigkeit menschlichen Handelns explizit thematisieren. Mit Bezug auf die Wirtschaft haben sich dabei vor allem drei Forschungsstränge entwickelt.

Der erste, ausgehend von Max Webers Konzept der protestantischen Ethik, setzt die Wirtschaftskultur sozialer Großgruppen in Bezug zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, so wie Weber einen Zusammenhang zwischen der protestantischen Arbeitsethik und Wirtschaftswachstum postulierte.<sup>19</sup> Der zweite, ausgehend von Clifford Geertz' Konzept der dichten Beschreibung, versucht die Merkmale einzelner Wirtschaftskulturen möglichst vollständig und authentisch zu erfassen, so wie Geertz nach jahrelangen Forschungsaufenthalten die Basarwirtschaft eines marokkanischen Berberdorfes beschrieb.<sup>20</sup> Der dritte Ansatz, der auch in der Wirtschaftswissenschaft vertreten ist, beschäftigt sich unter den Schlagworten "business culture" und "management culture" im Rahmen der angewandten Verhaltensforschung und der Organisationslehre mit kulturell bedingten Unterschieden im Verhalten von Unternehmensmanagern.<sup>21</sup>

In allen drei Fällen ist Wirtschaftskultur im hier verwendeten Sinne zentraler Untersuchungsgegenstand, auch wenn die Autoren selber diesen Begriff häufig nicht benutzen. In den ersten beiden Fällen fehlt jedoch eine systematische Zusammenfassung der Ergebnisse zu einer Theorie, in der Wirtschaftskultur eindeutig verortet werden könnte. Makroanalysen à la Weber isolieren einzelne Wirkungsfaktoren, in der Regel Faktoren mit wirtschaftskulturellem Bezug und ignorieren weitere mögliche Einflussfaktoren. Sie postulieren damit in der Regel Zusammenhänge zwischen zwei Variablen (etwa "Religion" und "Wirtschaftsentwicklung"), erstellen aber keine umfassende Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung oder der Rolle von Wirtschaftskultur. Sozialanthropologische Mikroanalysen à la Geertz lehnen die zur Bildung von Makrotheorien erforderlichen Verallgemeinerungen prinzipiell ab.<sup>22</sup>

Die Mikroanalysen zur Managementkultur hingegen haben Versuche der Theoriebildung hervorgebracht. Diese konzentrieren sich aber auf die psychologische Seite von Wirtschaftskultur, indem sie versuchen individuelles Verhalten zu systematisieren und durch u.a. wirtschaftskulturelle Einflüsse zu erklären.<sup>23</sup> Diese Untersuchungen leisten sicher einen wesentlichen Beitrag

---

<sup>18</sup> In den Projekten der Bremer Forschungsstelle Osteuropa ist deshalb Wirtschaftskultur als zusätzliche Analysedimension neben die Institutionen gestellt worden. Das Forschungsdesign der Bremer Projekte wird weiter unten vorgestellt.

<sup>19</sup> Weber, Max: Die protestantische Ethik und der "Geist" des Kapitalismus, Tübingen 1905. Aktuell wird in diesem Forschungsstrang vor allem die Rolle von Sozialkapital thematisiert (ausgehend von: Putnam, Robert: Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, Princeton 1993).

<sup>20</sup> Geertz, Clifford: Suq. The bazaar economy in Sefrou, in: Geertz, Clifford / Geertz, Hildred / Rosen, Lawrence (Hg.): Meaning and order in Moroccan society, Cambridge/MA 1979, S.123–313. Frühere Arbeiten von Geertz konzentrieren sich auf Indonesien. Zur Wirtschaftskultur siehe: Geertz, Clifford: The development of the Javanese economy. A sociocultural approach, Cambridge/MA 1956. In diesen Forschungsstrang gehört zum Beispiel auch das Konzept der "embeddedness" (Grabher, Gernot (Hg.): The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks, London 1993).

<sup>21</sup> Einer der wegweisenden Autoren in diesem Zusammenhang ist Geert Hofstede. Siehe etwa zusammenfassend zu seiner Konzeption: Hofstede, Geert: Attitudes, values and organizational culture. Disentangling the concepts, in: Organization Studies 3/1998, S.477–493.

<sup>22</sup> Eine explizite Begründung hierfür liefert etwa: Wilk, Richard: Economies & Cultures. Foundations of economic anthropology, Boulder 1996, insbes. S.135–155.

<sup>23</sup> Ein großer Teil der Forschung bezieht sich dabei auf die von Hofstede entwickelten Indizes für Kulturdimensionen im individuellen Verhalten. Hofstede, Geert: Culture's consequences. International differences in work-related values,

zur Erforschung der Wirtschaftskultur. Über die gesellschaftliche Bedeutung von Wirtschaftskultur geben sie aber nur sehr begrenzt Auskunft. Entsprechende Theorien erfassen dementsprechend sowohl bezüglich der untersuchten sozialen Gruppen als auch bezüglich der einbezogenen Einstellungs- und Verhaltensmuster und bezüglich der gesellschaftlichen Konsequenzen nur einen Teilaspekt von Wirtschaftskultur.

Im Ergebnis zeigt sich, dass der Begriff der Wirtschaftskultur in viele sozialwissenschaftliche Theorien integrierbar ist, aber in allen Fällen schnell an Grenzen stößt. Im Falle der Neoklassik der Wirtschaftswissenschaften und mit Einschränkungen auch der neo-institutionellen Ansätze bringt die Einführung von Wirtschaftskultur keinen theorie-immanenten Erkenntnisgewinn, wenn sie auch zur Klärung der Axiome dieser Ansätze beitragen kann. Im Falle der soziologischen Ansätze, die von ihrem Menschenbild her den Begriff der Wirtschaftskultur sinnvoll nutzen können, fehlt eine Generaltheorie, die der Komplexität des Wirtschaftskulturbegriffs gerecht würde. In dieser Situation kommt der Frage der Operationalisierbarkeit von Wirtschaftskultur für die empirische Forschung zentrale Bedeutung zu. Denn nur wenn Wirtschaftskultur wirklich empirisch fassbar wird, kann eine entsprechende Theoriebildung erfolgen.

## Zur Operationalisierung wirtschaftskultureller Faktoren

Alle Projekte des Bremer Forschungsbereichs Wirtschaftskultur gehen davon aus, dass der Begriff der Wirtschaftskultur grundsätzlich – und nicht nur in der hier vorgestellten weiten Definition – nicht als eine einheitliche Variable für empirische Forschung operationalisierbar ist. Dafür lassen sich zwei zentrale Gründe anführen. Erstens umfasst der Begriff selbst in einer engen Definition eine Vielzahl von Aspekten. Die Auswahl relevanter Aspekte und ihre Gewichtung sind nur in Abhängigkeit von konkreten Fragestellungen zu begründen. Eine allgemeingültige Operationalisierung verbietet sich deshalb. Zweitens entziehen sich die meisten Aspekte von Wirtschaftskultur einer direkten Messung. Die Aggregation einer Vielzahl von „weichen Faktoren“ führt zwangsläufig zu extrem unpräzisen Ergebnissen.

Es ist zum Beispiel sicher nicht falsch zu behaupten: „Während fast ihrer gesamten Geschichte war die russische Wirtschaft eine Geisel des patrimonialen Staates. Die Privatinitiative, das Wirtschaften in eigener Verantwortung und auf eigenes Risiko waren nicht nur unerwünscht, sondern eine lange Zeit verboten.“<sup>24</sup> Aus einem früheren Verbot eine Wirtschaftskultur abzuleiten und diese dann als Erklärung für gegenwärtige Wirtschaftsentwicklungen zu verwenden, bedarf aber umfassender und kleinschrittiger empirischer Überprüfung. Da sich die Haltungen sozialer Gruppen der Vergangenheit in der Regel nicht mehr eindeutig rekonstruieren lassen, sind grundsätzliche Zweifel an der Realisierbarkeit einer derartigen Überprüfung angemessen. Alternativ zum oben zitierten Ansatz könnte etwa gefragt werden, ob nicht gerade das staatliche Verbot wirtschaftlicher Privatinitiative über die Provokation einer großen Schattenwirtschaft und weitreichender informeller Netzwerke letzten Endes Privatinitiative, Flexibilität und Risikobereitschaft gefördert habe.

Hinzu kommt, dass so abstrakte Begriffe wie „Privatinitiative“, „Arbeitsethik“, „Wirtschaftsverständnis“ oder „Sozialkapital“ sehr unterschiedlich operationalisiert werden können. Die empirische Überprüfung der Wirkung derartiger recht beliebig konstruierbarer Variablen anhand einer kleinen Zahl von Fällen<sup>25</sup> und ohne Einbeziehung möglicher intervenierender Variablen ist deshalb nicht mehr als ein anekdotischer Beleg. Diese Überlegung problematisiert auch

---

Beverly Hills 1980; ders.: *Cultures and organizations. Software of the mind*, London 1991; ders.: *Attitudes, values and organizational culture. Disentangling the concepts*, in: *Organization Studies* 3/1998, S.477–493.

<sup>24</sup> Saizew, Sergej: Über die russische Wirtschaftskultur, in: *Osteuropa Wirtschaft* 1/1998, S.36–70, hier: S.36.

<sup>25</sup> Derartige Ansätze generalisieren in der Regel für ganze Nationen. Dementsprechend ist die Zahl der einbeziehbaren Fälle etwa bei der Überprüfung der Wirkung orthodoxer Religion viel zu gering, um repräsentative Ergebnisse zu bekommen.

die Aussagekraft der Werke der deutschsprachigen Nationalökonomie der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, wie sie von Werner Sombart, Arthur Spiethoff oder Alfred Müller-Armack vertreten wurde.

Ausgehend von dieser Kritik verstehen alle Bremer Projekte Wirtschaftskultur nicht als zu messenden Einflussfaktor sondern als Beschreibung eines Forschungsfeldes. Innerhalb dieses Forschungsfeldes werden konkrete Faktoren zur Analyse ausgewählt. Operationalisiert wird deshalb nicht Wirtschaftskultur als Ganzes sondern einzelne wirtschaftskulturelle Faktoren, d.h. kleine Gruppen inhaltlich zusammenhängender "auf Wirtschaft bezogener grundlegender Denk-, Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster".<sup>26</sup>

In Abhängigkeit von konkreten Fragestellungen kann dann diskutiert werden, ob die ausgewählten wirtschaftskulturellen Faktoren repräsentativ für die Wirtschaftskultur einer bestimmten sozialen Gruppe sind und wie sie gesamtgesellschaftliche Entwicklungen beeinflussen. Diese Fragen stehen aber nicht im Zentrum der Bremer Projekte. Ziel ist es vielmehr, durch die Einbeziehung konkreter wirtschaftskultureller Faktoren ein besseres Verständnis des Funktionierens bestimmter Teilbereiche von Gesellschaften zu erhalten.

Auch bei der Analyse einzelner wirtschaftskultureller Faktoren stellt sich aber das Problem der schlechten Messbarkeit. Um Pauschalisierungen und reine Plausibilitätsargumentationen möglichst zu vermeiden, erfüllen alle Bremer Projekte drei Bedingungen. Erstens werden Untersuchungsbereich und Fragestellung möglichst präzise und eng bestimmt. Einzelne Projekte befassen sich so mit der Besteuerung von Unternehmen in Russland,<sup>27</sup> mit der Rolle von Vertrauen in den Geschäftsbeziehungen mittelständischer Unternehmer in ausgewählten ost- und westeuropäischen Ländern,<sup>28</sup> mit der Gestaltung von Wirtschaftspolitik in drei osteuropäischen Ländern<sup>29</sup> oder mit dem Lobbyismus ausgewählter Wirtschaftsakteure in vier osteuropäischen Ländern<sup>30</sup>.

Zweitens verwenden alle Bremer Projekte einen Methodenmix, der es erlaubt, auf unterschiedliche Weise gewonnene Messergebnisse der selben Variable miteinander zu vergleichen. Kulturelle und regionale semantische Unterschiede bei kulturbezogenen Begriffen wie "Vertrauen" oder "Korruption" erfordern außerdem eine qualitative Überprüfung der durch quantitative Methoden gewonnenen Daten, um sicherzustellen, dass wirklich die gewünschte Variable gemessen wurde und nicht Missverständnisse die Ergebnisse verzerrt haben.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Dieses Verständnis ist die zentrale Begründung für die oben vorgestellte breite Definition von Wirtschaftskultur. So können alle potentiell relevanten Aspekte in die Analyse einbezogen werden. Da Wirtschaftskultur selber nicht als Variable erfasst wird, bringt diese Einbeziehung keine Unschärfen in der Analyse.

<sup>27</sup> Die Projektergebnisse wurden publiziert in: Fruchtmann, Jakob / Pleines, Heiko: Wirtschaftskulturelle Faktoren in der russischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis, Münster 2002 und Höhmann, Hans-Hermann / Fruchtmann, Jakob / Pleines, Heiko (Hg.): Das russische Steuersystem im Übergang. Rahmenbedingungen, institutionelle Veränderungen, kulturelle Bestimmungsfaktoren, Bremen 2002.

<sup>28</sup> Die Projektergebnisse wurden veröffentlicht in: Höhmann, Hans-Hermann / Welter, Friederike (Hg.): Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in „Low Trust“ and „High Trust“ Environments of East and West Europe, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr.54–57 (2004) und Höhmann, Hans-Hermann / Welter, Friederike (Hg.): Trust and entrepreneurship. A West-East perspective, Cheltenham 2005, in Druck.

<sup>29</sup> Höhmann, Hans-Hermann / Pleines, Heiko (Hg.): Wirtschaftspolitik in Osteuropa zwischen ökonomischer Kultur, Institutionenbildung und Akteursverhalten. Russland, Polen und Tschechische Republik im Vergleich, Bremen 2003.

<sup>30</sup> Eine Darstellung des Untersuchungsansatzes findet sich bei: Pleines, Heiko: Sozialpartner, Oligarchen und graue Eminenzen. Zur Rolle nicht-staatlicher Akteure in wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen, in: Höhmann, Hans-Hermann / Pleines, Heiko (Hg.): Wirtschaftspolitik in Osteuropa zwischen ökonomischer Kultur, Institutionenbildung und Akteursverhalten. Russland, Polen und Tschechische Republik im Vergleich, Bremen 2003, S.225–245.

<sup>31</sup> Einen kurzen Überblick über geeignete Methoden gibt: Herrman-Pillath, Carsten: Was ist und wie betreibt man wirtschaftskulturelle Transformationsforschung, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen 1999, S.40–60, hier: S.54–60. Ein Beispiel für einen Methodenmix zur Untersuchung eines konkreten wirtschaftskulturellen Faktors geben: Kautonen, Teemu / Klymova, Alina / Welter, Friederike: Researching trust empirically, in: Höhmann, Hans-Hermann



Drittens besitzen alle Bremer Projekte eine komparative Komponente, die den Blick schärfen soll für die Rolle des sozialen Kontextes und damit einer Überschätzung der Bedeutung wirtschaftskultureller Faktoren vorbeugen soll. Variiert werden dabei mit Bezug auf einen zu untersuchenden wirtschaftskulturellen Faktoren vor allem die Variablen "soziale Gruppe" und "Land". In den auf Unternehmer bezogenen Projekten wurden so unterschiedliche Branchen miteinander verglichen. Gleichzeitig ziehen mit einer Ausnahme alle Bremer Projekte verschiedene Länder in die Analyse ein. Innerhalb der Länder werden in einigen Projekten auch Vergleiche zwischen verschiedenen Regionen vorgenommen.

## Eine kritische Bestandsaufnahme

Die hier vorgestellte Definition von Wirtschaftskultur präsentiert in drei zentralen Bereichen einen breiten Ansatz. Erstens wurde neben Einstellungen auch das Verhalten einbezogen. Zweitens beschränkt sich die Definition nicht auf Unternehmer als Untersuchungsgegenstand sondern erfasst im Prinzip alle sozialen Gruppen. Drittens begrenzt sie das Untersuchungsfeld nicht auf wirtschaftliches Handeln im engeren Sinne sondern integriert auch politische und soziale Aspekte.

Diese breite Definition schafft Möglichkeiten interdisziplinärer Forschung wie sie an der Bremer Forschungsstelle Osteuropa betrieben wird, ist jedoch nicht zwingend zu begründen. Da Wirtschaftskultur aber in den Bremer Projekten keine operationalisierbare Variable darstellt, sondern einen Forschungsbereich beschreibt, ist die Beliebigkeit der Definition unproblematisch. Eine Beschränkung etwa auf "Unternehmerkultur" als Teilbereich der hier vorgestellten Konzeption von Wirtschaftskultur schränkt zwar das Forschungsfeld ein und grenzt Politikwissenschaftler aus, bedeutet aber keinen Erkenntnis- oder Qualitätsverlust bei der Analyse konkreter wirtschaftskultureller Faktoren für die soziale Gruppe (oder Subgruppen innerhalb der sozialen Großgruppe der) Unternehmer.

Entscheidend ist vielmehr die Qualität der Operationalisierung und Messung der konkreten wirtschaftskulturellen Faktoren und die kritische Überprüfung von Korrelationen auf Kausalität. Der größte Teil der wissenschaftlichen Kritik an wirtschaftskultureller Forschung ist auf die Auseinandersetzung mit unpräzisen Definitionen, eklektischer Auswahl von Indikatoren und Überinterpretation von Ergebnisse zurückzuführen.<sup>32</sup>

Das Problem der "weichen Faktoren", mit denen sich die wirtschaftskulturelle Forschung konfrontiert sieht, erfordert eine präzise Bestimmung der zu untersuchenden Variablen und sozialen Gruppen, methodenpluralistische Messverfahren und ein Forschungsdesign, dass Kausalitäten erkennbar macht. Da eine direkte Quantifizierung der Bedeutung einzelner wirtschaftskultureller Faktoren (im Vergleich mit anderen Faktoren) in der Regel nicht möglich ist, muss komparative Forschung als Annäherung dienen. Denn Kausalität ist, wenn man sich nicht auf die Selbsteinschätzung der beteiligten Akteure verlassen will, oft nur erschließbar über die Feststellung von Parallelen (oder fehlenden Parallelen) zu anderen Fällen.

Da die präzise Erfassung wirtschaftskultureller Faktoren einen erheblichen Aufwand bedeutet, kann der "fokussierte Vergleich" oder die "makro-qualitativ vergleichenden Analyse" sowohl als zentraler Forschungsansatz sowie als Ergänzung zu den stark generalisierenden makrostatis-

---

/ Welter, Friederike (Hg.): *Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in "Low Trust" and "High Trust" Environments of East and West Europe. Part I*, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr.54 (2004), S.26–34. Siehe auch: Klamer, A.: A pragmatic view on values in economics, in: *Journal of Economic Methodology* 2/2003, S.191–212.

<sup>32</sup> Einen systematischen Überblick über zentrale Kritikpunkte gibt: Herrman-Pillath, Carsten: Was ist und wie betreibt man wirtschaftskulturelle Transformationsforschung, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): *Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation*, Bremen 1999, S.40–60, hier: S.41–49.

tischen Untersuchungen genutzt werden. Um trotz der geringen Zahl von Fallstudien im fokussierten Vergleich die Detailfülle und damit die Vielfalt der möglichen Wirkungsfaktoren kontrollieren zu können, sind ein klar strukturiertes Forschungsdesign, präzise Hypothesen und kurze Kausalketten von zentraler Bedeutung.<sup>33</sup>

In der Regel werden so für die Fallstudien “most similar cases” ausgewählt, um durch möglichst gleiche Rahmenbedingungen eine Vielzahl von Erklärungsfaktoren für festgestellte Unterschiede von vornherein ausschließen zu können. Es ist also darauf zu achten, dass zwischen den in die Untersuchung einbezogenen Fällen nur eine geringe Zahl von potentiellen Wirkungsfaktoren variiert, so dass unterschiedliche Ergebnisse möglichst schlüssig auf diese Faktoren zurückgeführt werden können.<sup>34</sup>

Mit Hilfe fokussierter Vergleiche kann so die Wirkung einzelner wirtschaftskultureller Faktoren in ihrer Kontextabhängigkeit erfasst werden. Bis zu einer “Theorie der Wirtschaftskultur” ist es aber noch ein weiter Weg.

---

<sup>33</sup> Siehe dazu zusammenfassend Berg-Schlosser, Dirk: Makro-qualitative vergleichende Methoden, in: Berg-Schlosser, Dirk / Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft, Opladen 1997<sup>3</sup>, S.67–87 und Alemann, Ulrich von / Weßels, Bernhard: Verbände in vergleichender Perspektive. Königs- oder Dornenweg?, in: dies. (Hg.): Verbände in vergleichender Perspektive. Beiträge zu einem vernachlässigten Feld, Berlin 1997, S.7–28.

<sup>34</sup> Die weitgehende Beschränkung auf post-sozialistische Gesellschaften in den Projekten der Bremer Forschungsstelle Osteuropa ist damit nicht nur Ausdruck eines regionalen Interesses sondern auch methodisch begründet.

## Was ist und wie betreibt man wirtschaftskulturelle Transformationsforschung?\*

### Vorbemerkung

Der Begriff der „Kultur“ ist en vogue. Dies ist aus verschiedenen Gründen zwar zu begrüßen, doch läßt sich eindeutig konstatieren, daß es sich um Modeerscheinungen in wissenschaftlichen Subkulturen handelt.<sup>1</sup> Bester Indikator ist die teilweise unverständliche Mißachtung der einschlägigen Ergebnisse anderer Disziplinen als der sich jeweils „kulturalistisch“ wendenden. Ein anderer Indikator ist die mangelnde Einbeziehung früherer Autoren und Beiträge, wobei selbst das „Kurzzeitgedächtnis“ der Autoren zum Teil erstaunlich schwach ausgebildet ist.<sup>2</sup> Hinzu kommt eine sehr geringe Bereitschaft zur methodologischen Reflexion. In den Wirtschaftswissenschaften ist dies deshalb verständlich, weil an heterodoxe Strömungen stets der Vorwurf gerichtet wird, daß sie sich zu stark mit Methodologie befassen würden.<sup>3</sup> Doch ist klar, daß ein Bestreben, dem Begriff der „Kultur“ einen besonderen Erklärungswert zu geben, sich mit den analytischen Grundlagen der Wirtschaftstheorie befassen muß, weil andernfalls eine „Balkanisierung“ der Theorie stattfindet, die über kurz oder lang dann doch wieder zur Verdrängung solcher Konzepte führen wird.<sup>4</sup>

Wir wollen daher im folgenden zunächst damit beginnen, eine Liste von methodischen Fehlern bei der Anwendung des Kulturbegriffs zusammenzustellen. Anschließend wird ein allgemeines Konzept für wirtschaftskulturelle Transformationsforschung dargestellt.

### Schöpferische Zerstörung des Begriffs der „Kultur“

#### „Subkulturelle“ Scheuklappen der Fachdisziplinen

Wie schon bemerkt, wird das Rad häufig neu erfunden, ohne die Ergebnisse anderer Disziplinen bei der Anwendung des Kulturbegriffs zu beachten. Interdisziplinarität findet oft ihre engen Grenzen wie beispielsweise im Falle einer wirtschaftshistorischen Aufarbeitung des Kulturbegriffs, die zwar Wirtschaftstheorie und Geschichte miteinander verbindet, aber dennoch die

---

\* Nachdruck aus: Hans-Hermann Höhmann (Hg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen 1999, S.40–60.

<sup>1</sup> Eine umfassende Kritik dieser Entwicklung, allerdings unter Vernachlässigung der Wirtschaftswissenschaft, legen Michael Lackner und Michael Werner vor: Der Cultural Turn in den Humanwissenschaften. Area Studies im Auf- oder Abwind des Kulturalismus? Schriftenreihe Suchprozesse für innovative Fragestellungen in der Wissenschaft, Heft 2, Bad Homburg 1999.

<sup>2</sup> Zu den großen Merkwürdigkeiten gehört in diesem Kontext die sehr weit verbreitete Vernachlässigung Max Webers in der ökonomischen Institutionentheorie oder die Ausblendung des amerikanischen Institutionalismus in vielen Arbeiten zur Evolutorischen Ökonomik. Im ersten Fall wirken tief verwurzelte Selbstverständlichkeiten von disziplinären Abgrenzungen fort („Soziologie“ versus „Ökonomie“), im zweiten ältere Verdrängungsmechanismen einer seinerzeitigen „political correctness“. Außerdem haben natürlich wissenschaftliche Generationenwechsel ihre Folgen: Ältere Literatur bleibt jüngeren Wissenschaftlern oft schon aus Zeitgründen verschlossen, es sei denn, sie wird aus „Protest“ wieder entdeckt und für das eigene Programm instrumentalisiert.

<sup>3</sup> Zu diesen Akzeptanzproblemen der Methodologie vgl. Bruce J. Caldwell, Economic Methodology: Rationale, Foundations, Prospects, in: Uskali Mäki, *et al.* (Hg.), Rationality, Institutions & Economic Methodology, London 1993, S. 45–60.

<sup>4</sup> Der Begriff der „Balkanisierung“ wurde von Ekkehart Schlicht ins Spiel gebracht, um die möglichen Auswirkungen der Verhaltenswissenschaften auf die Wirtschaftstheorie zu bezeichnen. Dies ist im Prinzip bei kulturwissenschaftlichen Betrachtungen ähnlich. Siehe Ekkehart Schlicht, Rationality, Bounded or Not, and Institutional Analysis, in: JITE 146/1990, S. 703–719.

Scheuklappen der Ökonomie aufsetzt, indem Anthropologie und Ethnologie als die eigentlichen „Mutterdisziplinen“ des Kulturbegriffs ignoriert werden: Das Ergebnis sind dann hochgradig idiosynkratische Theoriebildungen, die sich weder in der eigenen Disziplin, noch in den Schwesterdisziplinen durchsetzen, weil sie nur sehr geringe Anschlußfähigkeit aufweisen.<sup>5</sup> Dies ist vor allem deshalb bedenklich, weil es in diesen Disziplinen eine äußerst intensive methodologische Aufarbeitung des Begriffs gegeben hat, die unbedingt von anderen als Ausgangspunkt zu betrachten wäre.<sup>6</sup> Insofern wäre zunächst eine „Dogmengeschichte“ des Kulturbegriffs zu erstellen. Es fällt dann auf, daß die meisten Ökonomen, die sich dem Kulturbegriff zuwenden, sogar die Geschichte der eigenen Disziplin vergessen haben. Es wäre nämlich zu prüfen, wo und in welcher Weise bereits ein Fortschritt bei der Konzeptionalisierung stattgefunden hatte, der später nur wieder vergessen wurde: Hier ist im englischen Sprachraum natürlich an Veblen zu denken, der zum Beispiel bereits eine evolutionstheoretische Fundierung von Institutionen in „habits of thought“ entwickelt hatte,<sup>7</sup> und im deutschen an die große Tradition der Analyse von „Wirtschaftsstilen“ und „Wirtschaftsordnungen“.<sup>8</sup> Häufig erfolgen nur Verweise auf diese ursprünglichen begrifflichen Quellen, aber keine ernsthafte Auseinandersetzung, weil alte Vorurteile immerweiter fortgetragen werden.<sup>9</sup> Dabei ist vieles, was heute als neue Erkenntnis angeboten wird, beispielsweise bei Veblen oder Spiethoff bereits gesagt worden – nur ist die heutige Sprache eine andere. Erst recht gilt dies für moderne institutionenökonomische Konzepte wie „governance“, die natürlich bei Max Webers Herrschaftstheorie eine wahre Fundgrube von Ideen ausbeuten könnten.<sup>10</sup>

## Verabsolutierung von einzelnen Bezugsebenen

Ein kardinaler Fehler aller Verwendungen des Kultur-Konzeptes ist die ausschließliche Identifikation einer bestimmten Bezugsebene. Typisch ist natürlich die Verbindung zwischen „Kultur“ und „Nation“ oder „Ethnie“.<sup>11</sup> Natürlich würden die meisten Autoren hastig versichern, daß sie

<sup>5</sup> Ein Beispiel ist Parkers eigentlich sehr umfassender Ansatz, siehe W.N. Parker, *Understanding Productivity. The Ways of Economics and History*, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, 13/1990, S. 1–20. Selbstkritisch muß ich auch meine eigenen Arbeiten ansprechen, wie vor allem Carsten Herrmann-Pillath, *China – Kultur und Wirtschaftsordnung. Eine system- und evolutionstheoretische Untersuchung*, Stuttgart/New York 1990. Beispielhaft für die ärgerliche Ignoranz von Versuchen zur Verschmelzung von Geschichte und Ökonomik hinsichtlich der Anthropologie ist Eric L. Jones, *Culture and its Relationship to Economic Change*, in: *JITE*, 151(2)1995, S. 269–285. Jones spricht beispielsweise Geertz an, ohne dessen entscheidendes hermeneutisches Argument zu erwähnen, das „Kultur“ auf Texte der Anthropologen zurückbezieht oder verballhornt Weber als Ursprung der „Konfuzianismus“-These. Es findet sich kein Wort zur theoretischen Aufarbeitung des Kulturbegriffs in den anderen Ansätzen.

<sup>6</sup> Instrukтив ist Andreas Wimmer, *Kultur: Zur Reformulierung eines sozialanthropologischen Grundbegriffs*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 3/1996, S. 401–425.

<sup>7</sup> Zur Rekonstruktion Veblens aus heutiger Sicht siehe meine Arbeit: Carsten Herrmann-Pillath, *Thorstein Veblen's Menschenbild: Theoretische Grundlagen und empirische Relevanz*, in: R. Penoz/H. Wilkop (Hg.), *Zeit der Institutionen – Thorstein Veblens evolutionäre Ökonomik*, Marburg 1996, S. 83–132. Der Begriff der „habits of thought“ ist eindeutig sehr eng mit modernen Konzepten wie „shared mental models“ verwandt, reicht aber schon über deren kognitivistischen Bias hinaus; siehe Albert T. Denzau/Douglass C. North, *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*, in: *Kyklos* 47(1)/1994, S. 3–32. Natürlich erwähnen die Verfasser ihren Vorläufer nicht.

<sup>8</sup> Unter anderem Bertram Schefold, *Wirtschaftsstile*, Band 1. *Studien zum Verhältnis von Ökonomie und Kultur*, Frankfurt 1994, hat sich um eine Wiederbelebung bemüht, freilich ohne die methodologische Fundierung, die etwa Spiethoff stark betont hatte.

<sup>9</sup> Ein Beispiel ist der durchschlagende Erfolg bei der Verdammung des „Historismus“ durch die etablierte Theorie, obgleich gerade die Kulturforschung bei Autoren wie Schmoller exzellente Anregungen erhalten könnte. Siehe zum theoretischen Gehalt Schmollers etwa Kurt Dopfer, *How Historical is Schmoller's Economic Theory?*, in: *JITE*, 144/1988, S. 552–569.

<sup>10</sup> Es ist Rudolf Richter zu danken, daß im führenden institutionenökonomischen Lehrbuch Max Weber wenigstens häufig angemerkt wird; siehe Rudolf Richter/Eirik Furubotn, *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen 1996.

<sup>11</sup> Seit Huntingtons „clash of civilizations“ wird auch wieder von „Kulturkreisen“ oder „Kulturräumen“ gesprochen; siehe Samuel P. Huntington, *Kampf der Kulturen*, Wien 1996. In diesem Buch finden sich auch weitreichende wirtschaftliche Hypothesen, etwa zum Aufstieg Ostasiens (ebd., S. 156ff.). Gleichzeitig wird das Konzept der „civilization“ an keiner Stelle klar definiert und empirisch bestimmt, sondern setzt an vagen, längst vergessen geglaubten

das nicht so meinen. Dennoch wird unterbewußt diese Beziehung hergestellt, und zwar alleine wegen des Erfordernisses, beim empirischen Arbeiten die Bezugsebene zu nennen. Wer sich mit kulturellen Prägungen des Unternehmertums im Staatsgebiete Polens befaßt, wird unweigerlich irgendwann von einer „polnischen Kultur“ sprechen. Werden die Wirtschaftswissenschaften um „area studies“ erweitert, dann wird das „area“ beim Versuch, die „Nation“ auszublenden, zum „Kulturraum“.<sup>12</sup> Dieser Tendenz zur Hypostasierung kann kaum ausgewichen werden, wenn der Kulturbegriff kommuniziert wird. Das eigentlich Bedenkliche ist dann aber, daß häufig solche Bezugsebenen absolut gesetzt werden und wenn auch nur „gewöhnheitsmäßig“. „Kultur“ wird nur noch auf dieser Ebene erkannt, nicht aber in ganz anderen Kontexten.<sup>13</sup> Dies führt dann zu eben jener „Balkanisierung“, weil sich etwa die Betriebswirte mit der „Unternehmenskultur“ befassen und die Volkswirte mit dem „Kulturraum“; die Frage nach der Verbindung zwischen unterschiedlichen Anwendungen des Kulturkonzeptes wird gar nicht mehr gestellt.

### Monismus von Kultur

Direktes Ergebnis der Verabsolutierung einer bestimmten Bezugsebene ist der konzeptionelle Monismus. Übersehen wird, daß sich „Kultur“ in überlappenden Referenzsystemen ereignet. Das beobachtete Verhalten von Herrn Müller kann Färbungen der Regionalkultur eines Ortes, der Unternehmenskultur seines Arbeitsplatzes oder der Subkultur seiner Fan-Gemeinde aufweisen, und auf höherer Ebene mögen diese Referenzen durch grundlegendere Standards, etwa seiner Religion, je unterschiedlich beeinflußt sein. „Kultur“ ist also ein pluralistisches Konzept mit überlappenden Referenzsystemen.<sup>14</sup> Genau deshalb ist es ungemeinschwierig, „Kultur“ direkt individuellem Verhalten zuzuordnen, denn *prima facie* hat der Begriff nur bezüglich isolierter Referenzsysteme Sinn. Diese sind aber wiederum nicht unabhängig von individuellem Verhalten zu beobachten. Der Begriff muß also pluralistisch, dynamisch und „fuzzy“ angelegt sein: Das beobachtbare Verhalten wäre dann gewissermaßen ein Kreuzungspunkt vieler „Kulturen“ und somit nie durch eine bestimmte vollständig geprägt.

### Gleichsetzung von Kultur mit Tradition

Je exotischer die Länder, desto plausibler erscheint die Rolle der Kultur, und zwar in besonderem Maße als „Tradition“. Je näher die Länder, desto mehr trägt die „Tradition“ den Beigeschmack des Trachtenvereins. Diese Banalität gibt dennoch zu denken. Zudem ist das Phänomen des „inversen Orientalismus“ zu beobachten, d.h. westliche Autoren konstruieren ein Bild, beispielsweise der „asiatischen Kultur“, das dort rezipiert wird und anschließend mit einer Selbstabgrenzung zur „westlichen Kultur“ zurückgespiegelt wird.<sup>15</sup> Das Ergebnis ist dann ein

---

Vorstellungen von Hochreligionen, Zivilisationen und Geopolitik an (ebd., zweites Kapitel). Nachgerade unglaublich ist die Ausklammerung Afrikas, die geistige Welt des 19. Jahrhunderts zurückwirft.

<sup>12</sup> Auch der Verfasser darf sich nicht ausschließen, deshalb als Beispiel Carsten Herrmann-Pillath/Michael Lackner (Hg.), Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum, Bonn 1998.

<sup>13</sup> Ein positives Beispiel für die Thematisierung solcher Zusammenhänge ist die Auseinandersetzung mit „lokalen Kulturen“ im Kontext der Globalisierungsdebatte. Allerdings handelt es sich um einen Reflex der These vom Niedergang des Nationalstaates. Vgl. Ash Amin/Nigel Thrift, Living in the Global, in: Ash Amin/Nigel Thrift (Hg.), Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe, Oxford 1994, S. 1–22.

<sup>14</sup> Bei Huntington, Kampf der Kulturen, findet sich die ebenfalls hoffnungslos rückständige Vorstellung von einer räumlichen Hierarchie der „Kulturen“ nach dem Muster „Dorf-Region-Staat-Kulturkreis“. Dieses Fehlurteil könnte im soeben erwähnten Globalisierungsdiskurs angelegt sein, wird jedoch schon durch die dortige Diskussion, etwa der „global cities“ und ihrer vernetzten Eliten, ad absurdum geführt. Zum Überblick hierzu Dietmar Brock, Wirtschaft und Staat im Zeitalter der Globalisierung: Von nationalen Volkswirtschaften zur globalisierten Weltwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 33–34/97, 8. August 1997.

<sup>15</sup> Die intensive Debatte um die Besonderheit Japans ist ein sehr gutes Beispiel hierfür, das ja auch für die wirtschaftskulturelle Forschung sehr bedeutsam geworden ist. Hierzu Harumi Befu/Josef Kreiner (Hg.), Othernesses of Japan: Historical and Cultural Influences on Japanese Studies in Ten Countries, München 1992.

„orientalistischer Okzidentalismus“.<sup>16</sup> Mit der Gleichsetzung von „Kultur“ und „Tradition“ ist solange nichts gewonnen, als nicht ganz konkrete Übertragungsmechanismen identifiziert werden (z.B. kindliche Sozialisation) und außerdem stets auf die oben skizzierte pluralistische Perspektive geachtet wird. Eine Person kann in der Familie traditionell und in der Politik modern sein.<sup>17</sup> Besonders bedenklich ist die Symbiose zwischen westlichem Kulturalismus und politischem Kulturkonservatismus in den betrachteten Ländern. Denn dort wird gerade die „Kultur“ zu Hilfe genommen, um Zumutungen wie „Menschenrechte“ mit dem Verweis auf Tradition und entsprechende eigene Identität abzuwenden.<sup>18</sup>

## Reifikation der Kultur

Die bislang genannten Punkte laufen auf das methodische Mißverständnis hinaus, „Kultur“ als Verhaltensdeterminante zu hypostasieren („fallacy of misplaced concreteness“). Genau dieser Punkt führt dann auch zu Konflikten mit anderen Theorien, wie etwa dem methodologischen Individualismus in der Ökonomie, aber auch mit sozialstrukturellen Betrachtungen in der Soziologie. Es ist nun keinesfalls so, daß eine Hypostasierung methodologisch völlig abzulehnen ist, denn sie ist ein notwendiges Ergebnis der Identifikation von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, bei denen „Kultur“ die Stellung einer Ursache erhält.<sup>19</sup> Nur bedeutet jede Erklärung dieser Ursache natürlich wiederum die Auflösung der Hypostasierung. Insofern kann es beispielsweise sinnvoll sein, „Kultur“ als eine langsamere Variable in bezug auf die Zeitdimensionen der Transformation zu betrachten, nicht aber als ein exogenes Datum. Ohnehin bedeutet – wie schon gesagt – die Pluralisierung des Konzeptes, daß – wenn überhaupt – individuelles Verhalten durch die komplexe Wechselwirkung unterschiedlicher „Gegenstände“ qua „Kulturen“ bestimmt wäre, diese Wechselwirkung aber selbst dynamisch zu begreifen ist. Jede Vergegenständlichung von Kultur setzt also eine sehr bewußte, transparente ontologische Konzeption voraus, die in der Regel nicht vorliegt.

## Instrumentalisierung von Kultur

In diesem Zusammenhang wird oft übersehen, daß „Kultur“ gerade durch Vergegenständlichung instrumentalisierbar wird. Es wurde schon auf die politische Indiennahme des Konzeptes verwiesen, doch gibt es natürlich auch völlig alltägliche Verwendungen der „Kultur“ als Argument. Insofern entsteht das Paradox, daß „Kultur“ gerade in der Vergegenständlichung durch rational-strategisches Verhalten nutzbar ist und dann also wieder als exogene Determinante relativiert wird.<sup>20</sup> Solange es sich nicht um reine Spiegelfechterei handelt, treffen wir also auf ein subtiles Gleichgewicht zwischen Hypostasierung und Instrumentalisierung, das nur realisierbar ist, weil „Kultur“ eine langsamere Variable ist. Im Kontext der Erforschung von Nationalismus und Ethnizität ist dieser Zusammenhang längst bekannt und intensiv diskutiert worden.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Hierzu Werner Lackner, *Cultural Turn*, S. 26.

<sup>17</sup> Der taiwanesischen Psychologe und Modernisierungsforscher Yang Kuo-Shu ist letzten Endes zur These einer „Modularisierung“ von „Tradition“ und „Moderne“ gelangt, um nur ein Beispiel aus meinem eigenen Arbeitsbereich zu nennen. Siehe Yang Kuo-Shu, *Psychological Transformation of the Chinese People as a Result of Societal Modernization*, in: Michael Harris Bond (Hg.), *The Handbook of Chinese Psychology*, Hong Kong 1996, S. 479–498.

<sup>18</sup> Aufschlußreich ist hier der Fall des „Konfuzianismus“. Siehe Michael Lackner, *Konfuzianismus von oben? Tradition als Legitimation politischer Herrschaft in der VR China*, in: Carsten Herrmann-Pillath/Michael Lackner (Hrsg.), *Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum*, Bonn 1998, S. 425–448.

<sup>19</sup> Zu einer solchen „naturalistischen“ Methodologie Roy Bhaskar, *The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of Contemporary Human Sciences*, New York 1989.

<sup>20</sup> Diese Beobachtung spielte eine wichtige Rolle bei der anthropologischen Auseinandersetzung mit „Rational-choice“-Erklärungen, siehe Wimmer, *Kultur*.

<sup>21</sup> Um nur einen einzigen älteren Beitrag zu nennen: Richard Handler, *On Sociocultural Discontinuity: Nationalism and Cultural Objectification in Quebec*, in: *Current Anthropology*, 25(1)/1984, S.55–71.

## Mangelnde Differenzierung zwischen „Kultur“ und „Institutionen“

Durch die sich immer mehr verbreitende konzeptionelle Unterscheidung zwischen „formellen“ und „informellen Institutionen“ ist die Stellung des Kulturkonzeptes gleich wieder verwischt worden, insbesondere wenn noch kognitive Aspekte hinzugenommen werden. Es stellt sich sofort die Frage nach Redundanzen. Insbesondere in dem Falle, daß Institutionen internalisiert sind, ist natürlich die Trennung zwischen „Kultur“ und „Institutionen“ kaum mehr möglich.<sup>22</sup> Dies ist nicht nur aus theoretischer Sicht wichtig, sondern auch aus normativer. Denn Institutionen können durch Macht oktroyiert sein. Werden sie also als „Kultur“ verschleiert, liegt irgend wann die Kritik mit Verweis auf Macht auf der Hand. Dies betrifft nicht nur den offensichtlich Fall der nationalistisch propagierten Tradition, sondern etwa auch die Kultur in Unternehmen. Sind bestimmte institutionelle Arrangements selbstverständlich und erscheint gar keine Alternative gegenwärtig denkbar, laufen die entsprechenden Verhaltensprogramme quasi automatisch ab. Im Grunde besteht der einzige Testfall in der Beobachtung klar abgrenzbaren institutionellen Wandels. Dies ist aber in der Regel nur für die formellen Institutionen möglich. Wenn diese als informelle fortbestehen, liegt zwar der Schluß auf „Kultur“ nahe, es könnte aber auch lediglich schwierig sein, die feinen und unbeobachtbaren Sanktionsmechanismen zu erfassen, die zur Stabilisierung der (dann informellen) Institutionen führen.<sup>23</sup> Hier stehen prinzipielle Klärungen noch aus, die deshalb für die Transformationsforschung wichtig wären, weil allgemein angenommen wird, daß Marktwirtschaften erst durch komplexe Geflechte aus Institutionen, Normen und Einstellungen der Wirtschaftssubjekte stabilisiert werden.<sup>24</sup>

## Intransparenz der empirischen Methoden

Vielleicht der wichtigste Mangel des Kultur-Konzeptes besteht in der zum Teil bedenklichen Ungenauigkeit der empirischen Verfahren. Damit ist nicht gemeint, daß ein bestimmtes Verfahren das ideale sei, sondern daß häufig gar nicht erkennbar ist, worauf die Konstruktion der „Kultur“ wirklich beruht. Besonders häufig tritt dies bei Referenzen zur „Tradition“ auf, weil historische Fakten, weltanschauliche Texte oder Selbstbeschreibungen zusammengeführt und destilliert werden, ohne daß wirklich eine Methode erkennbar wäre, die es erlaubt, Stellenwert und Reichweite der Aussagen einzuschätzen. Selbst vermeintlich „objektive“ Methoden wie Befragungen verzichten beispielsweise häufig auf die Diskussion des schwierigen Problems der richtigen Übersetzung und Einordnung der Konnotationen von Begriffen, die in Fragen auftauchen.<sup>25</sup>

Der Verweis auf Texte geschieht ohne Diskussion ihrer Rezeptionsgeschichte – eigentlich sind nicht die Texte relevant, sondern nur die Art und Weise ihrer Wirkung.

<sup>22</sup> Zu Recht mag daher die französische Regulationsschule Konzepte wie „Habitus“ von Bourdieu und der „Mentalität“ der Annalenschule aufgreifen und als „situative Rationalität“ modellieren, siehe verschiedene Beiträge in R. Boyer/Y. Saillard (Hg.): *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris 1995, z.B. S. 64.

<sup>23</sup> Jon Elster, *The Cement of Society*, Cambridge 1989, S. 248f., sieht „Kulturen“ zusammengesetzt aus „Tradition“ und „sozialen Normen“. Sein Normbegriff setzt entscheidend Verhaltenssanktionen voraus, die zum Beispiel als Scham internalisiert sein können (siehe ebd., S. 99 ff.).

<sup>24</sup> Siehe hierzu Richter/Furubotn, *Neue Institutionenökonomik*, Kapitel 1. Samuel Bowles, *Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions*, in: *Journal of Economic Literature*, 36/1998, S. 75–111, konkretisiert solche Überlegungen. Die Entsprechung zum oben bereits erwähnten „Habitus“-Konzept wäre die Endogenisierung von Präferenzen. Man sieht, wie viele „balkanisierte“ Begrifflichkeiten inzwischen zur Hand sind.

<sup>25</sup> Als ein Beispiel mag die Einführung speziell „ostasiatischer“ Kategorien der „Langfristigkeit“ und der „Tugend“ in die Untersuchungen Hofstede dienen, siehe Geert Hofstede, *Cultures and Organizations. Software of the Mind*, London 1991, siebtes Kapitel. Zwar geht dies auf die Feststellung eines „kulturellen Bias“ im Sinne der Zentriertheit auf westliche Werte in den älteren Erhebungen zurück, doch ist klar, daß die Hinzufügung eines weiteren Bias das Problem nicht löst: Letzten Endes würde die Erhebung selbst in kulturspezifische Teilerhebungen zerfallen, deren Kommensurabilität nicht mehr garantiert wäre.

## Unklare Wirkung von Geschichte

Kultur hat in jedem Fall etwas mit „Geschichte“ zu tun, das ist sicherlich unstrittig. Doch wird zumeist nicht klar offengelegt, wie eigentlich die Wirkung der Geschichte zum Tragen kommt. Entstehen Ähnlichkeiten zwischen Vergangenheit und Gegenwart, weil ähnliche exogene Determinanten wirken? Sind vergangene Strukturen Restriktionen heutigen Wandels? Oder wird Geschichte wirksam, weil sie heute in den Köpfen der Menschen reflektiert wird? Diese und andere Wege der Wirkung der Vergangenheit werden häufig nicht hinreichend differenziert. Dies ist deshalb bedenklich, weil sich ganz andere Schlußfolgerungen für die Mechanismen des Wandels ergeben. Beispielsweise ist eine Wirkung der Geschichte über die Reflexion natürlich leicht aufzuheben, indem diese Reflexion sich bricht und kreativ neue Bezüge hergestellt werden: Dies geschieht etwa häufig in der Traditionskritik der neuen Generationen, so daß für die Analyse die Generations- und wahrscheinlich eher sogar die Kohortenfrage sehr wichtig wird, und gerade nicht die eigentliche, innerhalb der Kohorten perzipierte und rezipierte Vergangenheit: Geschichte ist dann als „Geschichte“ ein Gegenwartsphänomen. Werden aber die exogenen Determinanten (beispielsweise Klima) als wichtig angesehen, dann ist klar, daß Wandel von der Veränderung ihrer Wirkung ausgehen muß (z.B. bei Klima durch technologischen Wandel). Die Aufnahme von Modebegriffen wie „path dependence“ verwirrt hier mehr als sie klärt, denn bei genauer Betrachtung ist die Natur der Analogien zwischen historischen Prozessen im Bereich der Institutionen und derjenigen der Technologien nicht klar. Viele Autoren meinen ganz unterschiedliche Dinge, wenn sie von „Geschichte“ sprechen; problematisch ist vor allem die oft implizite Annahme eines Determinismus.<sup>26</sup>

## Kultur als statisches Phänomen

Kulturen wandeln sich ständig. Insofern sollte jede wissenschaftliche Befassung mit Kultur gleich den Wandel thematisieren. Dies steht jedoch der Tendenz zur Vergegenständlichung entgegen, so daß in der Regel übersehen wird, daß die Mechanismen des Wandels selbst kulturelle Phänomene sein können. Greifbar wird dies etwa bei der Überlegung, daß zum Beispiel Veränderungen wirtschaftlicher Institutionen politisch verursacht werden, die Politik aber im Sinne der „politischen Kultur“ kulturell geprägt ist. Es kann also sein, daß sich in der Wirtschaft selbst bestimmte Formen kulturellen Wandels ereignen (etwa beim Unternehmertum), dieser Prozeß aber auf anderer Ebene kulturell geprägt ist, also von „derivativen wirtschaftskulturellen Phänomenen“ zu sprechen wäre. Gleichzeitig sind aber die politischen Kulturen im oben skizzierten Sinne „pluralistisch“, so daß Phänomene des Wandels eine erhebliche Komplexität aufweisen können.<sup>27</sup>

## Vernachlässigung der Transkulturalität

Analog ist eine andere Konsequenz der Vergegenständlichung: die Vernachlässigung des Kulturkontaktes. Bei genauer Betrachtung gibt es eigentlich nur sehr wenige Kulturen, die uns nicht schon im Kontakt mit anderen erst zugänglich werden. Mehr noch, die Beobachtung selbst ist bereits ein Kontakt. Insofern stellt sich die Frage, ob nicht prinzipiell vom Phänomen der „Transkulturalität“ auszugehen ist, d.h., daß „Kultur“ nur in der Form der Interaktion von Kulturen auftritt und also gar nicht isoliert identifizierbar ist. Zum Beispiel ist es häufig üblich, von einer „chinesischen Kultur“ zu sprechen und dabei völlig unerwähnt zu lassen, daß ihre entsprechenden historischen Erscheinungsformen tatsächlich in die Strukturen eines Vielvölkerstaats und einer Fremdherrschaft eingebettet waren. Wer nach einer Kultur Europas sucht, wird nur eine transkulturelle Kultur finden. Dabei bezeichnet die Vorsilbe „trans“ das Phänomen des

<sup>26</sup> Vgl. Lehmann-Waffenschmidt/Joachim Schwerin, Kontingenz und Strukturähnlichkeit als Charakteristika selbstorganisierter Prozesse in der Ökonomie, in: Selbstorganisation. Jahrbuch für Komplexität in den Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften 9/1998, S. 187–208.

<sup>27</sup> Vgl. M. Thompson/R. Ellis/S. Wildawsky, Cultural Theory, Boulder/Oxford 1990, bes. S. 215ff.



simultanen Wandels von Kulturen im Kontakt, im Gegensatz zur wahrscheinlich falschen Suggestion der Vorsilbe „inter“, daß bestimmte, klar abgrenzbare „Kulturen“ als „Gegenstände“ miteinander interagieren und gegebenenfalls kollidieren. Die wesentliche Konsequenz des Begriffs der Transkulturalität besteht darin, daß „Kultur“ bereits auf der Mikroebene als ständig im Wandel begriffen angesehen werden muß.<sup>28</sup>

### Kultur als Eigenschaft einer Beobachtung

Damit gelangen wir zur letzten, radikalen Kritik am Kulturbegriff, die allerdings etwa Max Weber durchaus schon geläufig war und heute eher in „radikal konstruktivistischen“ oder „postmodernen“ Versionen anerkannt wird. Letztere sind aber mit ihren relativistischen Konsequenzen keinesfalls die einzig denkbare Schlußfolgerung aus dem Problem, daß Kultur nie unabhängig vom Beobachter beschrieben werden kann.<sup>29</sup> Bei der empirischen Arbeit erhält dieses Problem durchaus eine praktische und greifbare Dimension, wenn es zum Beispiel erhebliche Schwierigkeiten bereitet, Übersetzungen bestimmter Selbstbeschreibungen zu finden, oder wenn der Verdacht aufkommt, daß vielleicht die Befragung chinesischer Studenten durch amerikanische Wissenschaftler nicht dasselbe Ergebnis produzieren wird wie eine Befragung fünfzigjähriger Chinesen durch japanische Wissenschaftler. Aber ganz grundsätzlich ist davon auszugehen, daß Kultur nur als eine Eigenschaft der Beziehung zwischen Beobachter und Beobachteten definierbar und operationalisierbar ist, so daß sich natürlich die Frage stellt, wie weit die Kultur des Beobachters das Bild der anderen Kultur beeinflusst. Genau in dieser Hinsicht ist die jahrzehntelange Methodendiskussion der Ethnologie eine *Conditio sine qua non* jeder anderen kulturwissenschaftlichen Analyse.<sup>30</sup>

Mit dem letzten Punkt wollen wir die keinesfalls vollständige Liste der Fallgruben und Fallstricke des Kulturbegriffs beenden. Kulturalismus ist oft selbst Kultur und spiegelt dann eigentlich ein intellektuelles Dilemma des Beobachters wider. Bekannt sind die vielfältigen Exotismen der Vergangenheit, die eigentlich ein Spiegel kultureller Malaise des Westens gewesen sind. Aber auch in der Wissenschaft ist das Interesse an der Kultur häufig nur ein Reflex der Unzufriedenheit mit den bislang angewendeten Methoden. Im Kontext der Transformationsforschung spielen hier zwei Aspekte eine Rolle. Zum einen hat sich gezeigt, daß viele analytische Konzepte der Theorie an der Komplexität der Realität scheitern; die Entwicklungen folgen in der Regel nur teilweise den theoretischen Rezepturen, und es wäre sicherlich zu billig, stets die Verantwortung schlichtweg dem Politikversagen zuzuschreiben. Zum anderen konnte sich die „Transformationsforschung“ selbst nur unzureichend etablieren, und vor allem die Beratungsszene ist vom „mainstream“ beherrscht. Daher ist aber gerade das Konzept der „Kultur“ aus wissenschaftssoziologischer Sicht von Nutzen für die kränkelnde Transformationsforschung, da sie – ähnlich wie die „area studies“ – mit diesem Begriff über ein durchschlagendes Argument verfügen würde, um die theoretische Eigenständigkeit zu begründen. Wie kann aber aus dieser Unruhe eine Methode werden?

<sup>28</sup> Lackner/Werner, *Cultural Turn*, S. 27, verweisen hier vor allem auf die anthropologische Analyse kolonialer und postkolonialer Gesellschaften, wo diese Sicht des Kultur-Konzeptes inzwischen vorherrscht. Transformationsprozesse laufen ebenfalls unter völlig neuen Regimes der Kommunikation und Interaktion mit dem „Ausland“ ab.

<sup>29</sup> Max Weber hat dieses Argument mit explizitem Bezug auf den Begriff der „Kultur“ bereits in seinem berühmten Aufsatz zur „Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis“ vorgetragen, siehe Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen 1968, S. 146–214. Zum nachfolgenden siehe auch meine Arbeit Carsten Herrmann-Pillath, *Eine Krise der Wirtschaft als Krise der Kultur: Der „asiatische Kapitalismus“ und seine Beobachtung*, erscheint in: Birger P. Priddat (Hg.), *Kapitalismus, Krise, Kultur*, Marburg 1999.

<sup>30</sup> Einige Eindrücke vermittelt Gisli Pálsson (Hg.), *Beyond Boundaries. Understanding, Translation and Anthropological Discourse*, Oxford/Providence 1993.

## Elemente der wirtschaftskulturellen Transformationsforschung

### Forschungsgegenstand

#### Transformation

Unter „Transformation“ wollen wir einen gezielten, durch staatliche Eingriffe verursachten Wandel gesamtwirtschaftlicher institutioneller Regimes (Ordnungen) innerhalb historisch kurzer Zeiträume verstehen. Der Begriff der „Verursachung“ schließt alle denkbaren unbeabsichtigten Nebenwirkungen dieser Eingriffe ein. Insofern ist der Begriff klar von anderen Formen des „Wandels“ abgegrenzt. Gleichzeitig erhält der Staat eine besondere analytische Rolle, die bislang in der Wirtschaftstheorie nicht klar definiert ist und daher in der Transformationsforschung besonderer Aufmerksamkeit bedarf.<sup>31</sup> Ein wesensbestimmendes Merkmal von Transformation ist die starke Wechselwirkung zwischen formellen und informellen Institutionen, insbesondere im Zusammenhang der Definition neuer Abgrenzungen und Schnittstellen zwischen „Wirtschaft“ einerseits und „Politik“, „Gesellschaft“ usw. andererseits. Die „Informalisierung“ der Ordnung kann einerseits Ergebnis der spontanen Entstehung neuer Institutionen, der Nachwirkung formal annullierter alter Institutionen und / oder der verstärkten Wahrnehmbarkeit alter informeller Institutionen sein.<sup>32</sup>

#### Kultur im Kontext von Transformation

Der Begriff der „Kultur“ wird über einen „Black-box“-Ansatz eingeführt: „Kultur“ benennt singuläre Phänomene der Zielabweichung bei der Implementation von Transformationsmaßnahmen, insbesondere solche länderspezifischer Art, die systematische Bezüge zur Geschichte der jeweiligen Länder aufweisen; Kultur wird also vor allem bei der Betrachtung von Sequenzen und zeitlichen Strukturen institutionellen Wandels relevant und bezieht sich insbesondere auf Wechselwirkungen zwischen Staat und Wirtschaft. An dieser Stelle ist mit Nachdruck zu betonen: „Zielabweichung“ muß absolut wertfrei verstanden werden, denn in der bisherigen Transformationsliteratur besteht eine Tendenz, „Kultur“ als negatives Element zu begreifen, insbesondere in Gestalt des Fortlebens „sozialistischer Traditionen“, aber etwa auch im Sinne der Dichotomie Osteuropa/Westeuropa und „störender“, weil „nicht-marktwirtschaftlicher“ slawisch-orthodoxer Traditionen. Die wirtschaftskulturelle Transformationsforschung wäre von Anbeginn zum Scheitern verurteilt, wenn sie implizit vom abstrakten Idealbild einer wünschenswerten Form der Marktwirtschaft ausginge und „Kultur“ mit der Distanz von diesem Ziel gleichsetzte.

Der „Black-box“-Ansatz ergibt sich aus der einfachen Überlegung, daß die Rolle der „Kultur“ nur durch Störungen und Veränderung von Strukturen wahrnehmbar werden kann. Bei Transformationsprozessen gehen diese Störungen vom Staat aus. Obgleich also die vorgeschlagene Definition eng erscheint, ist sie also gewissermaßen auf die möglichen Beobachtungsaussagen bezogen.<sup>33</sup> Daraus ergibt sich sofort, daß „Kultur“ nur bei komparativen Analysen wirklich

---

<sup>31</sup> Zu diesem Punkt jüngst Hans-Hermann Höhmann (Hg.), *Spontaner oder gestalteter Prozeß? Die Rolle des Staates in der Wirtschaftstransformation osteuropäischer Länder*, Baden-Baden 1999.

<sup>32</sup> Diese komplexe Dynamik wird seit einigen Jahren von verschiedenen Autoren untersucht, siehe meinen eigenen Beitrag Carsten Herrmann-Pillath, *Wirtschaftspolitische Steuerung versus institutionelle Selbstorganisation politisch-ökonomischer Systeme: Die Transformation postsozialistischer Volkswirtschaften*, in: *Selbstorganisation. Jahrbuch für Komplexität in den Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften*, 9/1998, S. 333–360, sowie vor allem die Forschungen am Max-Planck-Institut in Jena, zum Beispiel Uwe Mummert, *Informal Institutions and Institutional Policy – Shedding Light on the Myth of Institutional Conflict*, Diskussionsbeitrag 02-99 des MPI zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena, der versucht, ein normatives Konzept für staatliche Veränderungen formaler Institutionen im Lichte der Wechselwirkung mit informellen Institutionen zu entwickeln.

<sup>33</sup> Angemerkt sei freilich, daß diese Rolle des Staates sich auf das allgemeinere Konzept der „Herrschaft“ als formalem Regime und noch allgemeiner der „Macht“ zurückbeziehen ließe, wodurch sich unsere Fragestellung erheblich erweitern und theoretisch fundamentaler formulieren ließe. Dazu habe ich bereits vor Jahren eine umfassende Studie

greifbar werden kann. Es liegt auf der Hand, daß allerdings die Kriterien der Vergleichbarkeit bereits eine Operationalisierung des Kulturkonzeptes voraussetzen: Wenn kulturelle Phänomene bei der rußländischen Transformation betrachtet werden sollen, dann setzt dies eine Einordnung des rußländischen Staates voraus und eine vorgängige Beantwortung der Frage, wie weit dieser Staat mit anderen vergleichbar ist. Insofern gibt es stets enge Beziehungen zwischen den Konzepten der „Wirtschaftskultur“ und der „politischen Kultur“.<sup>34</sup>

Der „Black-box“-Ansatz nimmt also direkt auf das Phänomen der Intervention Bezug. Das bedeutet umgekehrt, daß „Kultur“ als eine akteurs-gebundene Kategorie betrachtet wird, die also nicht im Sinne eines umweltbezogenen Steuerungsmodells für die Implementation von Transformationsmaßnahmen instrumentalisiert werden kann (die Akteure sind Träger von „Kultur“, aber nicht durch sie vollständig determiniert); insofern wird „Kultur“ zu einer Art „Reibungswiderstand“ der Politik. Anders als etwa in der Betriebswirtschaftslehre („Unternehmenskultur“ als Managementansatz) kann also Kultur nicht Gegenstand einer Steuerungstheorie werden, sondern höchstens qua Randbedingung oder Restriktion von Politik Berücksichtigung finden. Als akteurs-gebundenes Phänomen muß Kultur aber auch durch die Subjekte zumindest teilweise reflektiert sein: Ein „wirtschaftskulturelles Unbewußtes“ wäre methodisch wenig überzeugend. Dann ergibt sich aber die Möglichkeit, Kultur über Diskurse zu beeinflussen, so daß die kommunikative Dimension der Politik ausdrücklich Berücksichtigung finden muß. Letzten Endes kann also die wirtschaftskulturelle Transformationsforschung auch wirtschaftspolitische Empfehlungen geben, nur sind die Instrumente im Bereich der gesellschaftlichen Kommunikationsprozesse angesiedelt und beziehen sich nicht auf direkte Ziel-Mittel-Zusammenhänge, weil Kommunikation nur über Reflexion und damit Selbstorganisation zu Änderungen führt.<sup>35</sup>

## Methodologische Konsequenzen

„Kultur“ ist eine Hypothese des Beobachters, die singuläre „Überraschungen“ der Transformationsprozesse erklären soll, und keine primäre ontologische Kategorie. Insofern wird „Kultur“ durch den Beobachter derart (re)konstruiert, daß angestrebt wird, durch „Verstehen“ eine Leistung des „Erklärens“ zu vollbringen. Demnach wird der Kulturbegriff durchaus realistisch verwendet, jedoch nicht vergegenständlicht.<sup>36</sup> Das heißt, daß „Kultur“ zwar eben kein Phänomen des Gegenstandsbereiches ist, sie sich aber auf dort beobachtbare Phänomene bezieht. Als Hypothese ist „Kultur“ also stets revidierbar, wenn Probleme einer überzeugenden Erklärung auftreten bzw. konkurrierende Hypothesen leistungsfähiger erscheinen.<sup>37</sup> Tatsächlich wird diese konsequente formale Analogie zu wissenschaftlichen Erklärungen in anderen Bereichen zumeist nicht vollzogen, da in der Regel die Vertreter eines kulturwissenschaftlichen Ansatzes gerade behaupten, daß „Kultur“ eine Besonderheit des Gegenstandsbereiches darstellt, also Kultur mehr oder weniger als ontologische Kategorie betrachten. Das ist jedoch falsch, denn „Kultur“

---

des chinesischen Falles vorgelegt: Carsten Herrmann-Pillath, *Institutioneller Wandel, Macht und Inflation in China. Ordnungstheoretische Analysen zur Politischen Ökonomie eines Transformationsprozesses*, Baden-Baden 1991.

<sup>34</sup> Auch hierzu liegt am Beispiel Chinas bereits eine Ausarbeitung durch die Hand des Verfassers vor: Carsten Herrmann-Pillath, *China's Transition to the Market: A Paradox of Transformation and Its Institutional Solution*, in: H.-J. Wagener (Hg.), *The Political Economy of Transformation*, Heidelberg 1994, S. 209–241, besonders S. 217ff.

<sup>35</sup> Mummert, *Institutional Conflict*, betont unter anderem das Problem der Herstellung von Konsens über Legitimität formaler Institutionen zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen, ohne aber Kommunikation als Politik-Instrument anzusprechen. Wird dieses aber einbezogen, dann wird der Gegensatz von „Gradualismus“ und „Schocktherapie“ künstlich. Ausführlich hierzu Reinhard Penz, *Legitimität und Viabilität. Zur Theorie der institutionellen Steuerung der Wirtschaft*, Marburg 1999.

<sup>36</sup> Im Anschluß an Roy Bhaskar, *Naturalism*, der eine entsprechende Konzeption vorlegt. Siehe aber vor allem Tony Lawson, *A Realist Theory for Economics*, in: Roger E. Backhouse (Hg.), *New Directions in Economic Methodology*, London 1994, S. 257–285. Er diskutiert den Punkt als Spannungsverhältnis zwischen „agency“ bzw. „creation“ und „structure“.

<sup>37</sup> Zu dieser Sichtweise siehe bereits Carsten Herrmann-Pillath, *China -Kultur und Wirtschaftsordnung*, S. 24ff.

soll gerade solche Besonderheiten erklären, die auf anderem Wege beobachtet und beschrieben wurden (also mit einer nicht-kulturalistischen Beobachtungssprache).

Die Überprüfung der Hypothese der „Kultur“ setzt in der Regel einen Test von „Verstehens-erfolg“ voraus. Das einfachste Beispiel ist die Überprüfung auf dem Wege des transkulturellen Diskurses über die Selbsterklärungen der beobachteten Subjekte: Wer „mentale Modelle“ Rußlands als Transformationshindernisse identifiziert, sollte mit Russen darüber sprechen. Denn: Weil „Kultur“ immer auch ein Phänomen der subjektiven Reflexion ist, ist eine entsprechende Erklärung stets auch eine „Übersetzung“, d.h. „Kultur“ wird gedoppelt auf der Seite des Beobachters und des Beobachteten konstruiert, und anschließend müssen beide Konstruktionen in einer Übersetzung vereint werden. Erfolg oder Mißerfolg der Übersetzung beim transkulturellen Diskurs stellen dann einen Test der Hypothese „Kultur“ dar – wobei dieser Test im klarsten Falle des Gesprächs die Schaffung einer gemeinsamen Lebenswelt bedeutet und damit gerade durch die Identifikation der „Kultur“ die Überwindung ihrer Differenz.<sup>38</sup> Dies entspricht im Prinzip einem emischen Ansatz zur theoretischen Rekonstruktion eines Bedeutungssystems auf seiten des Beobachteten.<sup>39</sup> Er ist letzten Endes nicht dem Quineschen Theorem von der Unmöglichkeit der Übersetzung verfallen, weil er – neben dem erwähnten Effekt der Schaffung gemeinsamer und damit kommensurabler Lebenswelten – mit einer rein beobachterabhängigen Analyse ausbalanciert ist, also der etischen Perspektive. Die etische Analyse fragt nach der Funktion von Kultur jenseits von den eigentlich mit „Kultur“ erklärten Phänomenen. Insofern ließe sich auch plakativ sagen, daß eine angemessene Erforschung von Kultur nur in einem Rawlsschen Überlegungsgleichgewicht zwischen hermeneutischer und funktionalistischer Methode denkbar ist, wobei diese beiden Sichtweisen gegenseitig die jeweiligen Defizite ausgleichen, keine aber absolut gesetzt wird.<sup>40</sup>

Daher sind verschiedene analytische Schritte notwendig, um einer solchen Komplexität gerecht werden zu können. Insbesondere sind bei der „Übersetzung“ Funktionen von Kultur in dynamischer Sicht zu thematisieren, wie beispielsweise die Rolle von Kultur bei der Findung subjektiver Identität, bei der Abgrenzung von Gruppen oder bei der Stabilisierung von Verhaltenserwartungen. Funktionen sind wiederum Beobachterkategorien, die eine Analyse des „Kulturwandels“ erlauben, indem „Kultur“ wieder auf akteurs-unabhängige Kategorien rückbezogen wird. Ein wichtiges Problem besteht dann natürlich darin, daß Funktionen selbst kulturell geprägt sein können. Wenn beispielsweise gesagt wird, daß bestimmte kulturelle Phänomene zur Stabilisierung von Gruppen beitragen, ist die Abgrenzung von Gruppen selbst wiederum ein kulturelles Phänomen: Während also die „Gruppe“ als abstraktes Konzept funktionalistisch betrachtet wird, muß bei der konkreten Bezugnahme auf den Gegenstand ein hermeneutischer Zugang gefunden werden. Genau dieses methodische Problem soll mit der Differenzierung zwischen emischer und etischer Analyse gelöst werden.

#### Eine Anmerkung zum Sonderproblem der „Wirtschaftskultur“

Natürlich ist der Begriff „wirtschaftskulturell“ eigentlich problematisch. Er kann zum einen bedeuten, daß Phänomene der „Kultur“ auf einen *a priori* abgegrenzten Bereich der „Wirtschaft“ bezogen werden, d.h. also beispielsweise auf das Unternehmensverhalten oder die Steuermoral. Demnach wäre die „Wirtschaft“ eigentlich nur ein Ausschnitt der gesellschaftlichen Realität ohne wesentliche analytische Relevanz. Die Gefahr besteht dann, daß die Untersuchen-

<sup>38</sup> Entsprechend Tim Ingold, *The Art of Translation in a Continuous World*, in: Gísli Pálsson (Hg.), *Beyond Boundaries. Understanding, Translation and Anthropological Discourse*, Oxford/Providence 1993, S. 211–230.

<sup>39</sup> Die analytische Differenzierung zwischen „emisch“ und „etisch“ ist auch heute noch außerhalb der Anthropologie weitestgehend unbekannt, siehe hierzu im Überblick Thomas Headland *et al.* (Hg.), *Emics and Etics. The Insider/Outsider Debate*, Newbury Park 1990. Sie ist aber für eine theoretisch präzise Verwendung des Kulturbegriffs unerlässlich.

<sup>40</sup> Zur Rehabilitation des Funktionalismus in der Kulturanalyse siehe Thompson/Ellis/Wildavsky, *Cultural Theory*, S. 202ff., im Anschluß an Mary Douglas.

gen in eine reine Beschreibung zurückfallen, wobei die Erfahrungen mit älteren Ansätzen und ihrer Rezeption bzw. fehlenden Rezeption in der Theorieentwicklung nützlich sein dürften.<sup>41</sup> Die andere Möglichkeit besteht aber darin, „Kultur“ als Hypothese systematisch zu all jenen Phänomenen in Beziehung zu setzen, bei denen keine vollständige Erklärung mit Hilfe anerkannter Hypothesen der Wirtschaftstheorie möglich ist, und zwar ohne vorherige Abgrenzung der „Wirtschaft“ (also z.B. auch in der ökonomischen Theorie der Politik). Nur im zweiten Fall erhebt die Verwendung des Begriffs „wirtschaftskulturell“ auch einen besonderen theoretischen Anspruch. Diese Vorgehensweise dürfte empfehlenswert sein, wenn die „wirtschaftskulturelle Transformationsforschung“ mehr sein will als eine „Wirtschaftskunde mit besonderem Schwerpunkt auf der Kultur“.

### Einige Methoden der wirtschaftskulturellen Transformationsforschung

Die Methoden der wirtschaftskulturellen Transformationsforschung ergeben sich unmittelbar aus den skizzierten methodologischen Überlegungen. Sie sind insofern „interdisziplinär“, als Techniken empirischen Arbeitens zusammengeführt werden müssen, die traditionell für unterschiedliche Wissenschaftszweige charakteristisch sind, wie etwa die philologische Textanalyse, die soziologische Umfrage oder die ökonomische Modelltheorie. Die systematische Zusammenführung dieser Methoden ist die ureigenste kreative Leistung des Beobachters, die sich letzten Endes nur im Diskurs mit den Beobachteten bewähren kann („Kultur“ als Kommunikationsmedium). Diese Leistung dürfte in der Regel darin bestehen, einen „Typus“ zu konstruieren, der dann als Hypothese zwischen Verstehen und Erklären vermittelt. Es handelt sich also um einen theoretischen Begriff mit begrenzter zeitlicher und räumlicher Reichweite (im Unterschied etwa zu universalen Gesetzhypothesen der Ökonomie).<sup>42</sup> Es ist diese Typenkonstruktion, die das Eigentümliche der wirtschaftskulturellen Betrachtung darstellt, und nicht die Methoden. Die im folgenden kurz dargestellten Ansätze sind natürlich keinesfalls spezifische Verfahren dieser Forschung, sondern sind altbekannte Praxis in vielen anderen Disziplinen. Der Unterschied ergibt sich aus der Fragestellung und letztendlich der speziellen theoretischen Rückbindung der Beobachtungen. Einige – keineswegs alle – wichtige Methoden empirischen Arbeitens in der wirtschaftskulturellen Transformationsforschung sind folgende.

### Narrativ-historische gestalttheoretische Methode

Es werden „Familienähnlichkeiten“ zwischen Gegenwart und Geschichte durch Konstruktion des Beobachters identifiziert (historische Längsschnittbetrachtung). Solche Familienähnlichkeiten sind gestalttheoretisch begründbar und werden zunächst in keiner Weise erklärt.<sup>43</sup> Das heißt, es werden eigentlich „unvollständige Photographien“ unterschiedlicher Zeitpunkte verglichen und durch den Beobachter zu „Typen“ als „prägnanten Gestalten“ ergänzt. Die aufgezeigten Ähnlichkeiten bieten dann Anlaß für die Hypothese, daß „Kultur“ zur Wirkung gelangt. Die unmittelbarste Erklärung für die Familienähnlichkeiten besteht darin, daß angenommen wird, die Gestalt-Invarianzen entstünden durch Verhaltensmuster, die selbst an dieser Gestalt orientiert sind: Dies ist bereits das einfachste Beispiel für eine Verschränkung zwischen emischer und etischer Perspektive, denn eine Erklärung der zum „Typus“ abstrahierten Gestalt wird notwendigerweise eine funktionalistische sein. Eine Illustration bietet die ständige Selbstreprodu-

<sup>41</sup> In der deutschen Finanzwissenschaft zum Beispiel die Arbeiten von Schmölders, siehe Günter Schmölders, *Verhaltensforschung im Wirtschaftsleben. Theorie und Wirklichkeit*, München 1984.

<sup>42</sup> Wissenschaftstheoretisch ist diese Herangehensweise konkret ausgearbeitet und illustriert worden von Daniel Little, *Understanding Peasant China. Case Studies in the Philosophy of Social Science*, New Haven 1989.

<sup>43</sup> Vgl. Gisela Kubon-Gilke, *Verhaltensbindung und die Evolution ökonomischer Institutionen*, Marburg 1997.

tion zentraler Macht in Staaten mit entsprechenden politisch-kulturellen Traditionen wie Rußland oder China.<sup>44</sup>

### Komparative ökonomische Analyse von formalen Institutionen und ihrer Wirkung

Hier erfolgt ein Vergleich von Wirkungszusammenhängen gezielter Transformationsmaßnahmen in unterschiedlichen Ländern (gegenwartsbezogene Querschnittsbetrachtung, vergleichende area studies, adaptierte ökonometrische Analysen). Dies ist sicherlich bereits eines der üblichsten Verfahren in der wirtschaftskulturellen Transformationsforschung (wobei nicht immer eine solche Selbst-Zuordnung erfolgt). Die Hauptschwierigkeit besteht darin, daß es oft nicht leicht ist, wirklich die Vergleichbarkeit der Intervention selbst nachzuweisen. Die Probleme führen aber in der Regel zu neuen Hypothesen, zumeist über die Natur des intervenierenden Staates.<sup>45</sup> Komparative Institutionenanalysen setzen vor allem an der Differenzierung zwischen formellen und informellen Institutionen sowie kognitiven Schemata an und versuchen, unterschiedliche Ergebnisse einer gezielten Veränderung formeller Institutionen durch die Wechselwirkung zwischen informellen Institutionen und kognitiven Schemata zu erklären.<sup>46</sup>

### Soziologische Befragungen zum Wandel von Werten und Einstellungen

Der Wandel individueller Einstellungen innerhalb von Kohorten zu wirtschaftlich relevanten Themen wird hier mit den konventionellen Verfahren der empirischen Sozialforschung untersucht (etwa Konsumverhalten, Geschäftsmoral etc.). Das Problem ist natürlich, daß die Ergebnisse solcher Befragungen teilweise unterbestimmt hinsichtlich der Theorie sind. Gewöhnlich wird etwa davon ausgegangen, daß „Kultur“ hinsichtlich der Einflüsse etwa der sozialen Schichtung zu differenzieren ist. Während der Transformation ist aber nur schwer zwischen Effekten der Veränderung von Handlungsalternativen und einem eventuellen Kulturwandel zu unterscheiden.<sup>47</sup> Es treten auch erhebliche Zwänge zur Verhaltensänderung auf, die gleichzeitig nicht unbedingt bedeuten, daß sich Werte ändern. Das heißt, durch solche Methoden sind die Auswirkungen von institutionellen und kulturellen Veränderungen nicht unbedingt voneinander zu trennen.<sup>48</sup> Eine Ausnahme könnte die Befragung von Personen darstellen, die einerseits Transformation miterleben, andererseits aber in Umgebungen handeln, die wiederum konstant sind, wie beispielsweise multinationalen Unternehmen in unterschiedlichen Ländern mit ähnlichen organisatorischen Mustern.<sup>49</sup> Die konkreten Techniken solcher Befragungen können noch

<sup>44</sup> Ein entsprechender Versuch zu China ist meine Arbeit Carsten Herrmann-Pillath, *On the Importance of Studying Late Qing Economic and Social History for the Analysis of Contemporary China or: Protecting Sinology Against Social Science*, Duisburg Working Papers on East Asian Studies, No.3, Duisburg, 1995.

<sup>45</sup> Andrei Shleifer, *Government in Transition*, in: *European Economic Review* 41/1997, S. 387, wirft interessanterweise den ökonometrischen Analysen zur Performanz von Transformationspolitik vor, in beliebiger Weise die Natur von Interventionen so zu klassifizieren, daß die Testergebnisse plausibel werden. Dies illustriert in idealer Weise die Notwendigkeit einer systematischen Verknüpfung des quantitativen Tests mit Theorien über den Staat. Ein entsprechendes Ergebnis seiner eigenen Arbeit ist Timothy Frye/Andrei Shleifer, *The Invisible Hand and the Grabbing Hand*, in: *American Economic Review* 87(2)/1997, S. 354–358, zum Vergleich von Rußland und Polen.

<sup>46</sup> Siehe meinen Versuch eines systematischen Vergleichs zwischen Rußland und China, Herrmann-Pillath, *Wirtschaftspolitische Steuerung versus institutionelle Selbstorganisation*.

<sup>47</sup> Dieses Problem wird zumeist unter der Rubrik „endogene Präferenzen“ abgehandelt. Daher zu diesem Punkt bereits sehr instruktiv Jon Elster, *Sour Grapes – Utilitarianism and the Genesis of Wants*, in: Amartya Sen/Bernard Williams (Hg.), *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge 1982, S. 219–238.

<sup>48</sup> Ein Beispiel ist die „Modernisierungsforschung“, wo sich für China gezeigt hat, daß die stadtnahen Bauern im Vergleich zur gesamten Bevölkerung den höchsten Grad an „individueller Modernität“ aufweisen. Erklärt wird dies durch den Einfluß des institutionellen Umfeldes, so daß eigentlich der Begriff des Wertes redundant wird; Alex Inkeles/C. Montgomery Broad/Cao Zhongde, *Causes and Consequences of Individual Modernity in China*, in: *The China Journal* 37/1997, S. 31–62.

<sup>49</sup> Dies wäre der methodische Ansatz in den klassischen Untersuchungen von Hofstede, der bekanntlich kulturelle Faktoren anhand eines weltweiten Samples von IBM-Mitarbeitern zu destillieren suchte. Siehe Hofstede, *Cultures and Organizations*. Analog ließen sich vergleichende Betrachtungen etwa zwischen Tschechen, Ungarn und Deut-

viel von den erheblich älteren Forschungen zur politischen Kultur lernen, die verschiedene indirekte Methoden entwickelt und extensiv angewendet hatten.

### Psychologische und experimentelle Wirtschaftsforschung

Eine Möglichkeit, „Kultur“ relativ treffsicher zu identifizieren, besteht in kontrollierten psychologischen Experimenten mit Angehörigen annahmegemäß unterschiedlicher Kulturen.<sup>50</sup> Hier liegt natürlich die Hauptschwierigkeit bei der Übertragung der Ergebnisse auf die Realität, da in den Wirtschaftswissenschaften Experimente immer hochgradig wirklichkeitsfern sind, was die enge Abgrenzung des Handlungsfeldes und den entsprechenden Informationsstand der Subjekte angeht. Es hat sich auch gezeigt, daß die Designer der Experimente eigentlich nicht die Definition der Situation durch die Testpersonen vollständig kontrollieren können, letztendlich also auch ein hermeneutisches Problem berührt wird. Das bedeutet, daß bei unterschiedlichen Verhaltensweisen nicht klar zu unterscheiden ist zwischen kulturellen Differenzen bei der Reaktion auf gleiche Reize und kulturellen Unterschieden bei der Wahrnehmung dieser Reize, was leider ein zentrales Anliegen der Forschung sein muß, weil auf diese Weise zum Beispiel eine Unterscheidung zwischen „mental Modellen“ und Verhaltensnormen möglich würde.

### Ländervergleichende lokale Fallstudien

Die Fallstudie kommt der ethnologischen Feldstudie sehr nah und versucht, Tiefenstrukturen zu identifizieren. Es kann sich beispielsweise um den Vergleich von Mikro-Untersuchungen zu verschiedenen Unternehmen oder (Stand)orten analog zur „industrial districts“-Forschung handeln (insbesondere mit Hilfe von halb- und nicht-strukturierten Interviews, teilnehmender Beobachtung usw.). Ein theoretisch zentraler Leitbegriff ist derjenige der „embeddedness“.<sup>51</sup> Entscheidend ist dabei, daß die Ergebnisse jeweils in den Kontext des Wissens über die Geschichte der Orte gestellt werden. Theoretisch weist diese Methode enge Bezüge zur modernen Wirtschaftsgeographie auf und verortet die Transformationsforschung in dem größeren Zusammenhang der aktuellen Diskussion um die „spatial economics“ *à la* Krugman.<sup>52</sup> Dieser Ansatz ist sehr nützlich, um der „fallacy of misplaced concreteness“, einer Gleichsetzung von „Kultur“ und „Nation“, zu entgehen. Die „nationale“ Ebene taucht in derartigen Forschungen als eine Restriktion lokaler Entwicklung auf, und zwar vermittelt über die Perzeption lokaler Akteure.

### Transkulturelle Forschungskoooperation

Damit wird eigentlich keine besondere Methode, sondern eine Organisationsform bezeichnet: Es geht um Parallelprojekte zu gleichen Themen, die durch gemeinsame Forschungsgruppen der Zielländer im jeweils anderen Land durchgeführt werden. Das heißt beispielsweise im Falle einer lokalen Fallstudie, daß mit derselben Fragestellung ein deutsch-russisches Team jeweils einen Ort in Deutschland und in Rußland untersucht. Wenn bei der Operationalisierung des Kulturbegriffs die oben angestellten Überlegungen zum „Verstehen“ als Weise des empirischen Tests schlüssig sind, dürfen eigentlich nur derartige transkulturelle Forschungen zulässig sein, und zwar bei jeder der hier genannten Methoden. Dieses Verfahren wird aufgrund seiner hohen Kosten bislang nur selten angewendet, ist aber unbedingt empfehlenswert. Viele Untersuchun-

---

schen in denselben Großunternehmen (ausländischen Investoren) anstellen und mit Referenzgruppen außerhalb solcher Unternehmen vergleichen.

<sup>50</sup> Ein frühes Beispiel, das für Transformationsfragen relevant ist, stellt dar: Steven J. Kachelmeier/Mohamed Shehata, Culture and Competition. A Laboratory Market Comparison Between China and the West, in: Journal of Economic Behavior and Organization 19/1992, S. 145–168. Es werden keine kulturellen Unterschiede im Preissetzungsverhalten nachgewiesen.

<sup>51</sup> Ein richtungweisender, oft zitierter Sammelband ist Gernot Grabher (Hg.), The Embedded Firm: On the Socioeconomics of Industrial Networks, London 1993.

<sup>52</sup> Wichtige methodologische Hinweise, insbesondere hinsichtlich der Beziehung zwischen modelltheoretischen und im weitesten Sinne historischen und hermeneutischen Ansätzen, finden sich in: Ron Martin, The New „Geographical Turn“ in Economics: Some Critical Reflections, in: Cambridge Journal of Economics 23/1999, S. 65–91.

gen im Bereich von Sozialpsychologie und Kultur kranken an einer extrem einseitigen Prägung der „Beobachtungsrelation“: Besonders typisch ist die Konstellation „Amerikanische ForscherInnen – fremdkulturelle Studierende“ (erstere aufgrund des hohen Anteils amerikanischer Projekte, letztere aufgrund niedriger Kosten und leichter Zugänglichkeit an Hochschulen der USA). Ideal wären sogar mindestens dreipolige Forschergruppen, um eine Beobachtung der Beobachtungsrelationen zu ermöglichen.<sup>53</sup>

### Philologische Rekonstruktion von kognitiven Schemata und Ideologien

Angeichts der aktuellen Diskussion um die Rolle von „mental models“, „kognitiven Schemata“ oder „policy models“ ist es natürlich wichtig, solche kognitiven Elemente direkt zu identifizieren. Dann taucht freilich das Problem auf, daß Interviews nur die heutige Situation abbilden. Die wichtige Frage nach der historischen Bedingtheit und Persistenz solcher Schemata kann nicht beantwortet werden. Dann wird es unumgänglich, sich der Textanalyse als im weitesten Sinne philologischer und hermeneutischer Disziplin zuzuwenden, zum Beispiel mit dem Ziel der Identifikation von Grundmustern der Interpretation von Transformation (etwa zeitgenössische Literatur und deren Thematisierung von „Unternehmern“). Es gibt allerdings noch prinzipiellere Argumente, die für die Einbeziehung der Textanalyse auch bei anderen Untersuchungen sprechen, weil es schwer zugängliche kulturelle Faktoren gibt, etwa im Bereich der emotionalen Verarbeitung sozialer Konflikte während der Transformation.<sup>54</sup> Darüber hinaus ist natürlich die Betrachtung politischer Ideologien, Religionen usw. unerlässlich, wenn auch stets kritisch nach der tatsächlichen Verhaltensrelevanz dieser Faktoren gefragt werden muß; häufig ist diese eher im Bereich der Politik und ihrer Legitimation zu finden, als im konkreten wirtschaftlichen Handeln.

### Modelltheorie

Bei dieser ureigensten „ökonomischen“ Methode erfolgt die Konstruktion und Identifikation von ökonomischen Modellen der Transformation, die Schnittstellen zum Phänomen der „Kultur“ aufweisen (etwa Selbstbindung in spieltheoretischen Ansätzen). Hier gibt es bereits eine Fülle von Alternativen, insbesondere im Kontext der evolutionären Spieltheorie und der Synergetik. Sie sind aber nicht als empirische Methode geeignet, weil in der Regel die Interpretation der relevanten Variablen schwierig ist. Aber die Modelltheorie kann helfen, die empirische Fragestellung zu strukturieren und an die etablierte Theorie anzuknüpfen.

Insgesamt ist also eine Fülle von Methoden zur Hand, um wirtschaftskulturelle Transformationsforschung betreiben zu können. Es ist hier unbedingt ratsam, nicht nur hinsichtlich der Theorie, sondern auch der Empirie, über den Tellerrand der Wirtschaftswissenschaft hinauszuschauen. Besonders in der Geographie, aber auch der Psychologie oder der Soziologie gibt es längst entsprechende Forschungstraditionen, die sich inzwischen ebenfalls der Transformationsproblematik zuwenden. Hier sind also auch praktische Maßnahmen zur Zusammenführung all dieser Initiativen geboten.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Ich habe diese Empfehlung ausführlich begründet in: Carsten Herrmann-Pillath, Netzwerke: Paradigmatische Grundlage chinabezogener Wirtschaftsforschung? Eine kritische Betrachtung ausgewählter Literatur, in: Internationales Asienforum 28(1) 1997, S. 53–90. Ebenso nachdrücklich Lackner/Werner, Cultural Turn, S. 49ff.

<sup>54</sup> Siehe Carsten Herrmann-Pillath, Emotionalität und Modernisierung als Gegenstand transdisziplinärer Erkenntnisgewinnung in der Erforschung Chinas: Eine Bemerkung zum Stellenwert der Literatur als empirischer Methode der Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, Diskussionsbeiträge der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Heft 32, Witten/Herdecke 1999.

<sup>55</sup> Ein Beispiel in Deutschland ist der bayerische Forschungsverbund „Area Studies“ FORAREA, der sich in der letzten Zeit schwerpunktmäßig mit Fragen des Unternehmertums befaßt hat; siehe FORAREA Bayerischer Forschungsverbund Area-Studies: Konferenz Unternehmertum im regional-kulturellen Kontext, Arbeitspapiere Heft 10, Erlangen 1999.



## Fazit: Wirtschaftskulturelle Transformationsforschung als Spezialfall der Evolutorischen Ökonomik

Abschließend stellt sich die Frage, inwieweit „wirtschaftskulturelle Transformationsforschung“ eine eigenständige Forschungsrichtung ist. Ich glaube, daß eine Rückbindung zu grundsätzlicheren paradigmatischen Bewegungen in der Wirtschaftswissenschaft erforderlich ist, um dieser Richtung mehr als nur das Dasein eines Mauerblümchens zu gewährleisten. Grundsätzlich dürfen die skizzierten verschiedenen Methoden und theoretischen Überlegungen am besten innerhalb eines evolutorischen Ansatzes integriert werden können, bei dem „Kultur“ als Quelle singulärer Variationen von Transformationsprozessen begriffen wird, die dann spezifischen selektiven Wirkungen der Umwelt ausgesetzt sind, welche ihrerseits bestimmte Funktionszusammenhänge kausal determinieren. „Kultur“ wird dann in jedem Fall dynamisiert und dehomogenisiert. Allerdings würde eine naive begriffliche Analogienbildung zur Biologie irreführen (z.B. als „Meme“), weil Kultur stets auch durch die Akteure aktiv als Bedeutungssystem konstruiert und kommuniziert wird. Die Evolutorische Ökonomik zeichnet sich gerade dadurch aus, die Kreativität der Akteure ausdrücklich zu thematisieren. Denn dies sollte eine Grundannahme der wirtschaftskulturellen Transformationsforschung sein: Kultur und Kreativität gehören engstens zusammen, und gerade in der kreativen Dimension trägt also Kultur zur Transformation bei.

## *II. Wirtschaftskulturelle Faktoren im russischen Steuersystem*

## **Wirtschaftskultur als Hemmnis für die Umsetzung von Reformen. Eine Fallstudie zur russischen Unternehmensbesteuerung\***

Als Beitrag zur Diskussion um den Einfluss der Wirtschaftskultur auf die post-sowjetische Wirtschaftstransformation Russlands soll in diesem Aufsatz eine empirisch fundierte Bewertung der Bedeutung wirtschaftskultureller Faktoren anhand der Analyse eines konkreten Politikfeldes, nämlich der Steuerpolitik, versucht werden. Mit dem Inkrafttreten des zweiten Teils des Steuergesetzes in zwei Stufen zum Jahresbeginn 2001 und 2002 hat Russland zum ersten Mal ein Steuerrecht eingeführt, das – trotz einer Reihe von Mängeln – allgemein als einer modernen Marktwirtschaft angemessen eingeschätzt wird. Ein zentraler Faktor bei der Analyse des russischen Steuersystems und auch bei der Bewertung der Steuerreform ist allerdings die Tatsache, dass Steuergesetze nur soweit wirken können, wie sie in der Praxis auch beachtet werden. Die bisherige Steuerpraxis in Russland hat gezeigt, dass die Wirksamkeit der gesetzlich vorgegebenen Steuerbestimmungen sehr begrenzt ist. Nach einer Einführung in die Problematik der Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen soll hier nun diskutiert werden, inwieweit die Probleme wirtschaftskulturell bedingt sind. Die Darstellung konzentriert sich mit der Demonetarisierung von Steuerzahlungen und der Steuerhinterziehung exemplarisch auf ein spezifisch russisches und ein global auftretendes Phänomen.<sup>1</sup>

### **Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen**

Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen soll hier bedeuten, dass die gesetzlich vorgeschriebene Steuerlast konkreter Steuerzahler aufgrund politischer Entscheidungen von Vertretern der staatlichen Exekutive nicht vollständig eingetrieben wird, da sich staatliche Akteure gegen wirtschaftliche Interessen nicht durchsetzen können oder wollen; das heißt Vertreter der Exekutive ignorieren das Steuerrecht zugunsten bestimmter Unternehmen. Dabei handelt es sich auf Seiten der Wirtschaft nicht nur um die so genannten „Oligarchen“, die unter anderem über Wahlkampfspenden und Medienholdings politischen Einfluss ausüben, sondern auch um Unternehmen vor allem aus der Kohleindustrie, deren Schließung soziale Konflikte auslösen könnte, und um Unternehmen, die oft noch aus der Sowjetzeit enge Verbindungen zu politischen Entscheidungsträgern haben, wie dies unter anderem in der Rüstungsindustrie der Fall ist.<sup>2</sup>

Einflussnahme auf die staatliche Exekutive ist für russische Unternehmen der zentrale Weg, um die eigene Steuerlast zu senken, denn grundsätzlich wird die Bedeutung einer gesetzlichen Reduzierung der Steuerlast, gleich ob auf föderaler oder regionaler Ebene, durch die Einflussmöglichkeiten der Exekutive bei der Eintreibung der Steuerlast stark abgeschwächt. Erstens haben Vertreter der Exekutive mit einer Reihe von Großunternehmen Abkommen getroffen, die die Höhe der Steuerzahlungen unter Missachtung des Steuerrechts im Voraus festlegten und haben weiteren Unternehmen Steuernachlässe bzw. eine Restrukturierung der Steuerschuld gewährt.

---

\* Nachdruck aus: Hans-Herrmann Höhmann, Heiko Pleines (Hg.): Wirtschaftspolitik in Osteuropa zwischen ökonomischer Kultur, Institutionenbildung und Akteursverhalten. Russland, Polen und Tschechische Republik im Vergleich, Bremen 2003, S. 105–119.

<sup>1</sup> Eine Analyse weiterer Phänomene – auch unter Einbeziehung der Steuergesetzgebung – findet sich bei Fruchtmann, Jakob / Pleines, Heiko: Wirtschaftskulturelle Faktoren in der russischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis, Münster 2002.

<sup>2</sup> Studien zur Besteuerung einiger russischer Wirtschaftsbranchen sind veröffentlicht worden als: Steuerlast und Steuerverhalten russischer Wirtschaftsbranchen, 4 Teile, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr.27 – Nr. 30 (alle 2001) sowie in Höhmann, Hans-Herrmann u.a. (Hg.): Das russische Steuersystem im Übergang, Bremen 2002. Für einen Überblick siehe auch: Fruchtmann, Jakob / Pleines, Heiko: Wirtschaftskulturelle Faktoren in der russischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis, Münster 2002, S.123–153.

Zweitens wurden vor allem im Rahmen von Steuerzahlungen in non-monetärer Form Unternehmen sowohl auf föderaler als auch auf regionaler Ebene de facto Steuernachlässe durch die Exekutive eingeräumt. Drittens gestatten die Steuerbehörden einer Reihe von Unternehmen die Anhäufung von überfälligen Steuerschulden und akzeptieren damit de facto die Nichtbegleichung der gesetzlich vorgesehenen Steuerlast.

Vertreter der Exekutive verringern die Steuerlast der Wirtschaft regelmäßig durch außerordentliche Steuerbefreiungen. Deren Umfang belief sich im Extrem 1997 auf 160 Mrd. Rubel (damals etwa 28 Mrd. US-DOLLAR).<sup>3</sup> Mit einer Reihe von Großunternehmen schloss die föderale Regierung Vereinbarungen, die die Steuerlast im Voraus festlegten und mit der durch das Steuerrecht vorgesehenen Steuerlast nicht im Einklang standen. Außerdem können die Steuerschulden von Unternehmen offiziell restrukturiert werden. Ihre Begleichung wird damit verschoben, ohne dass die eigentlich fälligen Säumniszinsen und Strafen gezahlt werden müssen. Regionalverwaltungen, deren wirtschaftspolitische Spielräume zunehmend eingeschränkt werden, können über die Festlegung von Terminen und Modalitäten von Schuldenverrechnungen zur Begleichung von Steuerzahlungen versuchen, wirtschaftspolitische Gestaltungsräume zu erhalten, da Abkommen zur Schuldenverrechnung in ihrer alleinigen Kompetenz liegen. Durch selektive Angebote oder durch die Verweigerung von günstigen Schuldenverrechnungsvereinbarungen kann die Regionalverwaltung Unternehmen versteckt subventionieren bzw. zur Kooperation zwingen.<sup>4</sup>

Während Steuerzahlungen in non-monetärer Form die offiziell einzutreibende Steuerlast unverändert ließen, waren sie doch de facto mit erheblichen Steuernachlässen verbunden. Non-monetäre Steuerzahlungen basierten vor allem auf Finanzinstrumenten zur Verrechnung der gegenseitigen Schuld zwischen Steuerzahlern und Staatshaushalt. Dabei wurden staatliche Schulden, die sich aus Güterlieferungen an staatlich finanzierte Institutionen ergaben, gegen die Steuerschulden der Lieferunternehmen oder ihrer Gläubiger verrechnet. Der Anteil derartiger non-monetärer Steuerzahlungen am konsolidierten Staatshaushalt erreichte 1997 mit über 40% seinen Höhepunkt. Indem der Wert der Güterlieferungen nach oben manipuliert wurde, konnten den Lieferunternehmen de facto Steuernachlässe eingeräumt werden. Gorokhovskij schätzt, dass im Rahmen von non-monetären Steuerzahlungen 1994 bis 1996 im Schnitt Nachlässe von 65% eingeräumt wurden. Diese Ziffer sank bis 1999 auf 15%.<sup>5</sup>

Nichtbegleichung von fälligen Steuerschulden ist eine weitere Möglichkeit, wie russische Unternehmen ihre tatsächliche Steuerlast erheblich senken können. Die resultierende Anhäufung von Steuerschulden ist zwar nicht zulässig und wird dementsprechend mit Säumniszinsen und Strafen belegt. Solange deren Nichtzahlung aber von den Steuerbehörden ebenfalls toleriert wird, hat sie keine praktische Bedeutung. Im Extrem bezahlten Unternehmen 1998 insgesamt 31% der fälligen Steuern (entsprechend 11 Mrd. US-DOLLAR) nicht.<sup>6</sup> Zentrale Ursache hierfür ist der Verzicht auf eine systematische Anwendung des Konkursrechts. Die Steuerschulden wären dann entweder im Rahmen eines Sanierungsplans oder aus der Konkursmasse beglichen worden bzw. mit der Liquidation des Unternehmens hinfällig geworden. Die massenhafte Liquidation von Steuerschuldnern hätte jedoch nicht abschätzbare wirtschaftliche und soziale Folgen gehabt, da ein großer Teil der russischen Unternehmen betroffen gewesen wäre. Der Verzicht auf eine konsequente Eintreibung der Steuerschuld bis hin zum Konkursverfahren führte aber andererseits dazu, dass viele langfristig unprofitable Unternehmen Schulden zuerst gegen-

---

<sup>3</sup> Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reform in Russia, Cambridge/MA 2000, S. 96.

<sup>4</sup> OECD Economic Surveys 1999–2000. Russian Federation, S. 102–103.

<sup>5</sup> Gorokhovskij, Bogdan: Non-monetäre Steuerzahlungen im post-sowjetischen Russland, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa 31/2001, S. 26; Pinto, Brian / Drebensov, Vladimir / Morozov, Alexander: Dismantling Russia's Nonpayments System, World Bank Technical Paper 471/2000, S. 41–52.

<sup>6</sup> Eigene Berechnung nach Goskomstat: Finansy v Rossii, Moskva 2000, S. 200–201.

über dem Staatshaushalt und erst anschließend gegenüber Beschäftigten und Geschäftspartnern entstehen ließen.<sup>7</sup> Mit dem 1999 einsetzenden Wirtschaftsaufschwung verbesserte sich jedoch die Liquidität der Unternehmen allmählich und die nicht gezahlte Steuerschuld russischer Unternehmen gegenüber dem Staatshaushalt sank 2002 auf 0,4 Mrd. US-DOLLAR.

Easter argumentiert, dass die Schwäche des Staates bei der Steuereintreibung eine direkte Folge der patrimonialen sowjetischen Verwaltungsstruktur ist, die stark auf persönlichen Netzwerken basierte. Mit der fortschreitenden Abschwächung der strengen Hierarchisierung, die bereits in der Sowjetunion unter Leonid Brežnev einsetzte, entwickelten die Kontakte zwischen Bürokraten und Unternehmen eine Eigendynamik, die von der Zentralregierung nicht mehr zu kontrollieren war. Um ihren Anspruch auf Steuerzahlungen zumindest in Teilen zu realisieren, war die Zentralregierung im post-sowjetischen Russland also auf Verhandlungen angewiesen.<sup>8</sup> Zu beachten ist jedoch, dass dies nur für die Auseinandersetzung mit großen Unternehmen gilt, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung oder ihres politischen Einflusses eine gute Verhandlungsposition besitzen. Kleinunternehmen hingegen können nur mit lokalen Politikern und Bürokraten verhandeln oder sind zur Verbesserung ihrer Lage – also zum Beispiel zur Reduzierung ihrer Steuerbelastung – auf illegale Methoden angewiesen.<sup>9</sup>

Um eine Begleichung der Steuerschuld zu erreichen, musste die staatliche Exekutive sowohl auf zentraler als auch auf regionaler und lokaler Ebene häufig in anderen Bereichen Zugeständnisse machen. Damit akzeptierte sie de facto die begrenzte Gültigkeit des Steuerrechts. Bei den betroffenen Unternehmen wiederum verstärkte dies ihre Wahrnehmung des Staates als Verhandlungspartner und nicht als übergeordneten, neutralen Garanten allgemeingültiger Regeln. In Kontakten mit Bürokraten und Politikern versuchten Unternehmen deshalb, eine individuelle Befreiung von den allgemeinen, staatlich gesetzten Regeln zu erlangen. Inwieweit die resultierenden Verhaltensmuster wirtschaftskulturell bedingt sind, soll mit der Demonetarisierung von Steuerzahlungen und der Steuerhinterziehung nun an einem spezifisch russischen und einem global auftretenden Problemkreis untersucht werden.

## Demonetarisierung von Steuerzahlungen

Demonetarisierung bedeutet, dass ein großer Teil der wirtschaftlichen Transaktionen nicht mehr über Geldzahlungen abgewickelt wird, sondern entweder über gegenseitige Schuldenverrechnung oder durch direkte Bartergeschäfte, das heißt den Tausch von Gütern gegen andere Güter. In der russischen Industrie stieg der Anteil von nicht-monetären Geschäften am Gesamtabsatz von 17% im Jahre 1994 auf 51% im Jahre 1998 und ist seitdem rückläufig. 2002 betrug er nur noch 11%.<sup>10</sup> Die Abwicklung von fälligen Zahlungen in Barterform, das heißt die Bezahlung durch die Lieferung von Gütern, wurde in Russland auch bei der Begleichung der Steuerschuld praktiziert. Zusätzlich wurden Güterlieferungen an staatliche Abnehmer häufig im nachhinein gegen Steuerschulden verrechnet, also de facto als Steuerzahlungen akzeptiert. Die daraus resultierende Demonetarisierung von Steuerzahlungen erreichte in einigen Wirtschaftsbranchen und

---

<sup>7</sup> Ivanova, Nadezhda / Wyplosz, Charles: Arrears. The tide that is drowning Russia, in: Russian Economic Trends 1/1999, S.24–35, hier: S. 26–27, 34–35; Ponomareva, Maria / Zhuravskaya, Ekaterina: Federal tax arrears. Liquidity problems, federal subsidies, or regional protection?, in: CEFIR Working Paper 8/2000.

<sup>8</sup> Easter, Gerald: Institutional Legacy of the Old Regime as a Constraint to Reform. The Case of Fiscal Policy, in: Harter, Stefanie u.a. (Hg.): Shaping the Economic Space in Russia, Aldershot 2000, S. 296–319.

<sup>9</sup> Siehe dazu Busse, Eva: Untangling the chaos. The unwritten rules of Russian taxation, in: Höhmann, Hans-Hermann u.a. (Hg.): Das russische Steuersystem im Übergang. Rahmenbedingungen, institutionelle Veränderungen, kulturelle Bestimmungsfaktoren, Bremen 2002, S. 210–227; Tschepurenko, Alexander: Zur Besteuerung russischer Kleinunternehmen, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa, 29/2001, S. 17–30; Busse, Eva: The Embeddedness of Tax Evasion in Russia, in: Ledeneva, Alena / Kurkchiyan, Marina (Hg.): Economic Crime in Russia, Den Haag 2000, S. 129–143.

<sup>10</sup> Regelmäßige Zahlen zum Barteranteil am Industrieumsatz liefert das Russian Economic Barometer.

einigen Regionen vor allem in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erhebliche Ausmaße. Der Bargeldanteil an Steuerzahlungen in den föderalen Haushalt sank von 90% 1994 auf einen Tiefpunkt von nur noch 59% 1997. In den regionalen Haushalten insgesamt war der Bargeldanteil an erhaltenen Steuerzahlungen noch geringer. Im Extrem sank er 1998 unter 50%. Dabei gab es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen. Während der Bargeldanteil in zwölf Regionen bei über 70% lag, betrug er in zwanzig Regionen weniger als 40%.<sup>11</sup> Seit 1999/2000 ist der Umfang nicht-monetärer Steuerzahlungen stark rückläufig. Aufgrund des allgemeinen Verbots nicht-monetärer Steuerzahlungen zum Jahresanfang 2000<sup>12</sup> werden seitdem keine entsprechenden Zahlen mehr veröffentlicht. Dies bedeutet nicht, dass alle Steuern tatsächlich in monetärer Form beglichen werden.<sup>13</sup> Der Anteil nicht-monetärer Steuerzahlungen dürfte jedoch mittlerweile deutlich unter 10% liegen.

Die Ursachen der Demonetarisierung der russischen Volkswirtschaft und auch der Steuerzahlungen sind vielfältig. Auffällig ist zum einen, dass sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten staatlicher Behörden bezüglich der Rolle des Geldes Parallelen zwischen Verhaltensweisen in der sowjetischen Planwirtschaft und in der demonetarierten post-sowjetischen Volkswirtschaft bestehen. In beiden Fällen hat Geld für Betriebe vorrangig die Funktion einer Verrechnungseinheit, weniger jedoch die Funktion eines Zahlungs- und Wertaufbewahrungsmittels. Wesentliches Ziel der Betriebe ist die Aufrechterhaltung bzw. Ausweitung der Produktion – und zwar weitgehend unabhängig von betriebswirtschaftlicher Effizienz, also in Geldeinheiten messbarem Gewinn. Voraussetzung für eine derartige Einstellung sind soft budget constraints, das heißt permanente Verluste führen nicht zu Zahlungsunfähigkeit und Konkurs, sondern werden durch den Staat aufgefangen.<sup>14</sup> In der sowjetischen Planwirtschaft ergaben sich soft budget constraints durch die zentralisierte Zuteilung von Ressourcen und durch die rein administrative Festsetzung von Preisen. Solange Unternehmen mit Produktionsmitteln versorgt wurden, konnten sie produzieren, unabhängig von marktwirtschaftlichen Effizienzkriterien. Wurde der Preis ihrer Produkte durch die staatliche Planung heraufgesetzt, konnten sie auch einen Gewinn ausweisen. In der post-sowjetischen Barterwirtschaft, die in Russland weite Teile der Volkswirtschaft umfasste, werden die Preise von Gütern durch die Unternehmen selbst in ähnlicher Weise manipuliert. Um die Tatsache zu verschleiern, dass sie mit Verlust arbeiten, erhöhen Unternehmen die Preise ihrer Produkte, die sie auf dem freien Markt nicht absetzen können. Diese Produkte tauschen sie dann in Bartergeschäften zu den überhöhten Preisen gegen andere Produkte, deren Preise ebenfalls über den Marktwert erhöht wurden. Auf diese Weise können unprofitable Unternehmen durch Tauschgeschäfte erforderliche Produktionsmittel beziehen und die Produktion aufrecht erhalten. Ihnen fehlt jedoch Bargeld zur Begleichung ihrer Schulden gegenüber dem Staat (Steuern und Abgaben), gegenüber den Beschäftigten (Löhne und Gehälter) und auch gegenüber Zulieferern, die auf Barzahlung bestehen. Hier nun schafft der russische Staat soft budget constraints, indem er zum einen Steuerschulden in vielen Fällen

---

<sup>11</sup> Einen Überblick für alle Regionen geben Lavrov, A.M. / Makushkin, A.G.: *The Fiscal Structure of the Russian Federation. Financial Flows between the Center and the Regions*, New York 2001, S. 49.

<sup>12</sup> Gemeinsame Direktive von Steuer- und Finanzministerium Nr. BB-6-09/1062 bzw. 03-07-21/433 vom 29.12.1999.

<sup>13</sup> Belege für das Fortbestehen nicht-monetärer Steuerzahlungen liefert Gorokhovskij, Bogdan: *Zur Praxis non-monetärer Steuerzahlungen in Russland*, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa 31/2001, vor allem S. 31, 33.

<sup>14</sup> Zur Rolle des Geldes in der Planwirtschaft und der post-sowjetischen Barterwirtschaft siehe Dolud, Olena: *Die russische Barterwirtschaft. Historische Wurzeln und transformationsbedingte Determinanten*, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa 24/2001; Holtbrügge, Dirk: *Betriebswirtschaftliche Implikationen der Monetarisierung der russischen Wirtschaft*, in: *Osteuropa Wirtschaft* 2/1999, S. 160–176; Tompson, William: *Old Habits Die Hard. Fiscal Imperatives, State Regulation and the Role of Russia's Banks*, in: *Europe-Asia Studies* 7/1997, S. 1159–1185.

toleriert bzw. eine Begleichung in Barterform akzeptiert, und zum anderen auf die konsequente Anwendung des Konkursrechts verzichtet.<sup>15</sup>

Gleichzeitig gab es im post-sowjetischen Wirtschaftssystem Russlands eine Reihe von Faktoren, die staatliche Akteure dazu veranlassten, nicht-monetäre Steuerzahlungen zu akzeptieren. Für den föderalen Haushalt galt die Erhöhung der Einnahmen als wesentliches Ziel, das sowohl von einem großen Teil des Parlaments als auch von internationalen Kreditgebern, wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF), gefordert wurde. Durch die Überbewertung von Steuerzahlungen in Barterform konnte die Einnahmeseite des Staatshaushalts künstlich aufgebläht werden.<sup>16</sup> Zu beachten ist, dass diese Argumentation nicht für regionale und lokale Haushalte zutraf, da sie derartigem Druck kaum ausgesetzt waren, sondern im Gegenteil durch eine künstliche Aufblähung der Einnahmen höhere Transfers an den föderalen Haushalt bzw. niedrigere Transfers aus dem föderalen Haushalt in Kauf nehmen mussten. Eine empirische Untersuchung hat gezeigt, dass lokale Haushalte für gestiegene Steuereinnahmen häufig sogar „bestraft“ wurden, da sie bei der Rückverteilung des Geldes einen geringeren Anteil an den Steuereinnahmen zugeteilt bekamen.<sup>17</sup>

Ein Aspekt, der die Schuldenverrechnung für staatliche Haushalte aller Ebenen attraktiv machte, war die Tatsache, dass Steuerzahler, nicht aber staatliche Organisationen für überfällige Zahlungen Zinsen, Mahngebühren und Strafen zahlen müssen. Dadurch, dass der Staat das Auflaufen von beiderseitigen Schulden provozierte, erhöhte er de facto die Zahlungsverpflichtung des steuerpflichtigen Unternehmens gegenüber dem Staatshaushalt. Ähnliches galt auch bei Steuerzahlungen in Barterform. Die Steuerzahlung galt erst als geleistet, wenn der Staat die gelieferten Güter entweder verbraucht oder in Bargeld umgewandelt hatte. Eine Verzögerung hierbei, etwa durch mehrstufige Barterketten beim Verkauf des Gutes, konnte ebenfalls Zinszahlungen, Mahngebühren und Strafen nach sich ziehen und damit die staatlichen Zahlungsforderungen gegenüber der Wirtschaft erhöhen. 1997 waren so 65% aller Schulden von Unternehmen gegenüber dem föderalen Staatshaushalt auf Mahngebühren und Strafen zurückzuführen.<sup>18</sup>

Regionalverwaltungen, deren Spielräume bei der Gestaltung von Steuersätzen und Subventionen zunehmend eingeschränkt werden, konnten über die Festlegung von Terminen und Modalitäten von Schuldenverrechnungen zur Begleichung von Steuerzahlungen versuchen, wirtschaftspolitische Gestaltungsräume zu erhalten, da Abkommen zur Schuldenverrechnung in ihrer alleinigen Kompetenz lagen.<sup>19</sup> Über günstige Bedingungen bei der Schuldenverrechnung konnten Regionalverwaltungen so Unternehmen subventionieren. Dementsprechend bestand die Tendenz, dass die Relevanz von Schuldenverrechnungsabkommen zwischen Regionalverwaltung und regionalen Unternehmen – und damit der Umfang nicht-monetärer Steuerzahlungen – stieg, wenn der steuerpolitische Spielraum der Regionalverwaltungen beschnitten wurde. Durch geschickte Gestaltung von Vereinbarungen zur nicht-monetären Begleichung von Steuerschulden konnten regionale Haushalte außerdem ihre Einnahmen zu Lasten des föderalen Haushalts

<sup>15</sup> Empirische Untersuchungen bestätigen, dass langfristig unprofitable Unternehmen Schulden zuerst gegenüber dem Staatshaushalt und erst anschließend gegenüber Beschäftigten und Geschäftspartnern entstehen lassen. Vgl. Ivanova, Nadezhda / Wyplosz, Charles: Arrears. The Tide That is Drowning Russia, in: Russian Economic Trends 1/1999, S. 24–35, hier S. 26–27, 34–35.

<sup>16</sup> Gaddy und Ickes verwenden dementsprechend im Rahmen ihres Konzeptes der virtuellen Wirtschaft den Begriff eines virtuellen Staatshaushalts, siehe Gaddy, Clifford / Ickes, Barry W.: An Accounting Model of the Virtual Economy in Russia, in: Post-Soviet Geography and Economics 2/1999, S. 79–97.

<sup>17</sup> Vgl. Treisman, Daniel: Russia's Taxing Problem, in: Foreign Policy 3/1998, S. 55–66, hier S. 63.

<sup>18</sup> OECD Economic Surveys 1999–2000. Russian Federation, S. 88–89, 101–103.

<sup>19</sup> Die regionale Steuerbehörde wird in solchen Fällen von der getroffenen Vereinbarung und den durch sie beglichenen Steuerschulden erst in Kenntnis gesetzt, wenn alle relevanten Transaktionen schon vollzogen worden sind. Den konkreten Ablauf einer Schuldenverrechnung auf regionaler Ebene beschreibt Zubov, V.M.: Ot neplatežej k razvitiju, Moskva 1999, S. 136–137.

erhöhen.<sup>20</sup> Die geringe Kontrolle über die Modalitäten der Durchführung nicht-monetärer Steuerzahlungen eröffnete individuellen Beamten gleichzeitig die Möglichkeit, konkreten Unternehmen gegen Bestechungszahlungen vorteilhafte Bedingungen einzuräumen. Diese Beamten hatten damit ein Motiv, Unternehmen Steuerzahlungen in nicht-monetärer Form nahe zu legen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Mechanismen nicht-monetärer Zahlungsmethoden sowohl Unternehmen als auch staatlichen Akteuren aus der sowjetischen Planwirtschaft vertraut waren und dass ihre Beibehaltung durch Spezifika des post-sowjetischen Wirtschaftssystems nahegelegt wurde. Guriev und Kvassov argumentieren in diesem Zusammenhang, dass es für post-sozialistische Volkswirtschaften in der makroökonomischen Analyse sowohl ein Gleichgewicht ohne Barter als auch ein Gleichgewicht mit Barter gibt. Welcher Gleichgewichtszustand erreicht wird, ist nach ihrer Meinung das Ergebnis eines stark pfadabhängigen Prozesses.<sup>21</sup> Das heißt, die Erfahrungen aus der sowjetischen Planwirtschaft erhöhten die Bereitschaft der Wirtschaftssubjekte, Güterlieferungen als Zahlungsmittel zu akzeptieren. Zum einen lag aufgrund des Gewöhnungsfaktors die mentale Hemmschwelle niedriger, zum anderen hatten sich bereits Mechanismen entwickelt, wie mit derartigen Zahlungsmethoden umzugehen war. Viele Unternehmen besaßen bereits aus der Sowjetzeit Mitarbeiter, deren Aufgabe darin bestand, durch geschickten Tausch von Gütern die für die eigene Produktion benötigten Zulieferungen zu erhalten. Die Organisation von Barterketten stellte sie im post-sowjetischen Russland – im Gegensatz zu einer abnehmerorientierten Unternehmenspolitik – nicht vor neue Herausforderungen.

Wenn also Steuerzahlungen in Barterform durchaus als tradiertes Verhaltensmuster russischer Unternehmer und Bürokraten zu betrachten sind, so zeigt sich doch deutlich, dass das Fortbestehen dieses Verhaltensmusters im post-sowjetischen Russland zu einem wesentlichen Teil durch staatlich geschaffene Anreizstrukturen verursacht wurde. Um eine drastische Reduzierung oder gar ein Verbot nicht-monetärer Steuerzahlungen durchsetzen zu können, musste der Staat also entsprechende Möglichkeiten und Anreize reduzieren. Das heißt, staatliche Haushalte mussten ihre eigene Verschuldung gegenüber russischen Steuerzahlern abbauen, um eine gegenseitige Schuldenverrechnung unmöglich zu machen. Gleichzeitig mussten die Manipulationsmöglichkeiten, die sich Regionalverwaltungen bei nicht-monetären Steuerzahlungen boten, entweder über eine Reform der Zahlungsmechanismen zwischen föderalen, regionalen und lokalen Haushalten oder über eine stärkere Kontrolle der regionalen und lokalen Steuereintreibung neutralisiert werden. Entsprechende Schritte sind im Rahmen der Steuerreform eingeleitet worden. Seit 1998 sind nicht-monetäre Steuerzahlungen in den föderalen Haushalt und seit 2000 alle nicht-monetären Steuerzahlungen verboten. Die Kontrolle über regionale Haushalte wurde verstärkt.<sup>22</sup> Mit Hilfe dieser staatlichen Maßnahmen konnte der Umfang der nicht-monetären Steuerzahlungen wie einleitend dargestellt deutlich reduziert werden.

---

<sup>20</sup> Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reform in Russia, Cambridge/MA 2000, S. 128–132; OECD Economic Surveys 1999–2000. Russian Federation, S. 104–105; Treisman, Daniel: Russia's Taxing Problem, in: Foreign Policy 3/1998, S. 55–66, hier S. 60–62.

<sup>21</sup> Guriev, Sergei / Kvassov, Dmitry: Barter for Price Discrimination, CEPR Discussion Paper 2449/2000. Eine kurze Zusammenfassung geben die Autoren in: Transition (World Bank), 3/2000, S. 30.

<sup>22</sup> Siehe Gorokhovskij, Bogdan: Non-monetäre Steuerzahlungen im post-sowjetischen Russland, in: Höhmann, Hans-Hermann u.a. (Hg.): Das russische Steuersystem im Übergang. Rahmenbedingungen, institutionelle Veränderungen, kulturelle Bestimmungsfaktoren, Bremen 2002, S.174–194 und Kuszniir, Julia / Mitrochin, Sergej: Die aktuelle Reform des fiskalischen Föderalismus in Russland, in: Höhmann, Hans-Hermann u.a. (Hg.): Das russische Steuersystem im Übergang. Rahmenbedingungen, institutionelle Veränderungen, kulturelle Bestimmungsfaktoren, Bremen 2002, S. 230–245.



## Hinterziehung von Steuern

Steuerhinterziehung meint die illegale Manipulation von Informationen durch Steuerzahler mit dem Ziel, die Steuerbehörden zu täuschen und dadurch eine Verringerung der festgelegten Steuerlast zu erreichen. Unternehmen haben dabei im wesentlichen zwei Möglichkeiten. Zum einen können sie das Betriebsergebnis manipulieren und damit die Steuerbasis etwa für die Umsatzsteuer oder die Gewinnsteuer reduzieren. Zum anderen können sie ihre Geschäftstätigkeit ganz oder teilweise verheimlichen und damit diese komplett ohne Besteuerung durchführen. Vom Staat nicht erfasste und deshalb auch nicht besteuerte Geschäftstätigkeiten werden der Schattenwirtschaft zugerechnet. Während die Demonetarisierung von Steuerzahlungen in westlichen Industriestaaten ein eher unbekanntes Phänomen ist, stellen Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft weltweit bekannte Probleme dar. Der Unterschied liegt hier vorrangig im Ausmaß. In Russland wurden Ende der 1990er Jahre nach konservativen Schätzungen etwa 20% bis 40% der fälligen Steuern hinterzogen.<sup>23</sup> Die russische Schattenwirtschaft wird auf 30% bis 50% des BIP geschätzt, während die entsprechende Zahl für alle westlichen Industriestaaten – mit Ausnahme Italiens – unter 20% liegt.<sup>24</sup>

Zu fragen ist also, welche Faktoren Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft in Russland begünstigen und damit ihr großes Ausmaß erklären. Hierzu gibt es eine Reihe von Ansätzen. Vor allem neo-institutionell geprägte Argumentationen verweisen auf vergleichsweise starke Anreize und vergleichsweise geringe Risiken im post-sowjetischen Russland. Ein zentraler Faktor ist dabei die hohe gesetzlich vorgeschriebene Steuerbelastung in Kombination mit komplexen, oft nicht eindeutigen Regelungen, die das alte Steuerrecht geprägt haben.<sup>25</sup> Eine staatliche Kommission stellte 1998 fest, dass Steuerforderungen in Russland im Durchschnitt fast 80% der Bargeldeinnahmen eines Unternehmens beanspruchten.<sup>26</sup> Während die Kosten von Steuerehrlichkeit also in Russland überdurchschnittlich hoch waren, blieb der Nutzen – so die neo-institutionelle Argumentation – aufgrund mangelnder staatlicher Dienstleistungen vergleichsweise gering.<sup>27</sup>

Das mit Steuerhinterziehung verbundene Risiko ist in Russland ebenfalls vergleichsweise niedrig. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Ineffizienz der Steuerbehörden angesichts einer Flut von Steuerhinterziehung und die Möglichkeit, einen großen Teil der zuständigen Bürokraten bei Bedarf durch Korruption zu einer Nichtbeachtung von Verstößen zu verleiten.<sup>28</sup> Teilweise wurden Unternehmen sogar von Regionalverwaltungen dazu angehalten, föderale Steuern zu hinterziehen und statt dessen ihre Zahlungen in den regionalen Haushalt zu erhöhen.<sup>29</sup> Hinzu kommt,

<sup>23</sup> Pleines, Heiko: Steuerhinterziehung in Russland, in: Höhmann, Hans-Herman (Hrsg.): Das russische Steuersystem, Bremen 2002, S.195–209.

<sup>24</sup> Economist, 28.8.1999, S. 63. Während für Russland hier 40% angenommen werden, liegt der Wert für Italien bei knapp 30% und für Deutschland bei etwa 15%. Die niedrigsten Werte erreichen die Schweiz, Japan, die USA und Österreich mit ungefähr 10%.

<sup>25</sup> So zum Beispiel: Commander, Simon / Tolstopiatenko, Andrei: A Model of the Informal Economy in Transition Economies, William Davidson Institute Working Paper 122/1997.

<sup>26</sup> Busse, Eva: The Embeddedness of Tax Evasion in Russia, in: Ledeneva, Alena / Kurkchiyan, Marina (Hg.): Economic Crime in Russia. Den Haag 2000, S. 129–143, hier S. 132.

<sup>27</sup> Entsprechende Argumentationsmuster finden sich bei Pirtillä, Jukka: Tax Evasion and Economics in Transition. Lessons from Tax Theory, BOFIT Discussion Paper 2/1999 und – gestützt auf empirische Erhebungen – bei Jakovlev, Andrej: Počemu v Rossii vozmožen bezriskovyj uchod ot nalogov?, in: Voprosy ekonomiki 11/2000, S. 134–152 und Johnson, Simon / McMillan, John / Woodruff, Christopher: Why Do Firms Hide? Bribes and Unofficial Activity after Communism, CEPR Discussion Paper 2105/1999.

<sup>28</sup> In einer Anfang 2001 durchgeführten Umfrage unter über 500 Kleinunternehmern erklärte fast die Hälfte der Befragten, dass die Bestechung von Steuerbeamten wohl von russischen Unternehmern als Voraussetzung für erfolgreiche Geschäftstätigkeit gesehen werde, vgl. Fruchtmann, Jakob / Pleines, Heiko: Wirtschaftskulturelle Faktoren in der russischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis, Münster 2002, S. 177–195, hier Frage 27.

<sup>29</sup> Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reform in Russia, Cambridge/MA 2000, S. 120–121, 124–125.

dass Spezifika der russischen Wirtschaftsordnung wie Barterwirtschaft oder manipulierbare Buchhaltungsvorschriften Steuerhinterziehung schwerer nachweisbar machen.<sup>30</sup>

Andere Autoren argumentieren, dass Steuerhinterziehung in Russland gerade auch aufgrund tradiertter Einstellungs- und Verhaltensmuster verstärkt wird. In der russischen öffentlichen Meinung wird Steuerhinterziehung nicht sehr negativ gesehen. In einer repräsentativen Umfrage erklärten 1999 nur 34% der Bevölkerung, sie würden Steuerhinterziehung durch Privatpersonen ablehnen. Steuerhinterziehung durch Unternehmen sahen immerhin 52% der Befragten insgesamt, aber nur 29% der befragten Unternehmer negativ.<sup>31</sup> In einer sehr systematischen Analyse einer empirischen Studie stellt Eva Busse fest:

*Systemic shortcomings of Russian taxation provide opportunities to engage in informal evasion practices. It is important to note, however, that the incentive function of these opportunities is greatly enhanced in the Russian context by people's dispositions to act in corresponding ways. This social disposition is rooted in a) people's expectations and skills inherited from the Soviet past and b) their willingness to evade due to the tax system's fundamental lack of legitimacy.*<sup>32</sup>

Busse argumentiert ähnlich wie Easter<sup>33</sup>, dass die für Russland traditionelle Personalisierung der Beziehungen zwischen staatlichen Akteuren und Unternehmern nicht nur die Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen (und Steuerrecht) zur Folge hat, sondern Steuerzahler auch ermutigt, entweder über Korruption oder in scheinbarer Vorwegnahme von Verhandlungsergebnissen, Steuern zu hinterziehen. Die sowohl in persönlicher Erfahrung als auch über die Medienberichterstattung gewonnene Einschätzung, dass Steuern verhandelbar sind, untergräbt zugleich die Legitimität des Steuerrechts und damit die Bereitschaft der Steuerzahler, es zu akzeptieren. Busse nennt noch drei weitere Faktoren, die die geringe Legitimität des Steuerrechts erklären können: (1) Die historische Erfahrung mit direkter Besteuerung ist im Falle russischer Steuerzahler sehr gering, da die Mehrheit der direkten Steuern erst Anfang der 1990er Jahre eingeführt wurde. (2) Die aus Steuern finanzierten staatlichen Leistungen werden als nicht adäquat eingeschätzt. (3) Vor allem Kleinunternehmer sehen sich als Opfer des Steuersystems, das sie weit überdurchschnittlich belaste.<sup>34</sup>

Die seit Mitte der 1990er Jahre in Russland diskutierten Entwürfe zur Steuerreform griffen verschiedene Erklärungsansätze für Steuerhinterziehung auf. Wenn auch mit unterschiedlicher Radikalität versuchten alle Reformprojekte die Risiken von Steuerhinterziehung zu erhöhen und die Steuerlast zu senken. Die tatsächlich realisierte Steuerreform, die in drei Teilen 1999, 2001 und 2002 in Kraft trat, ist in dieser Hinsicht vergleichsweise radikal. Die progressive Einkommenssteuer von 12% bis 35% wurde durch einen einheitlichen Satz von 13% ersetzt. Die Auszahlung von Versicherungsprämien und Zinsen aus hochverzinslichen Festgeldanlagen, die bisher als Wege zur Vermeidung von Einkommenssteuer auf Lohnzahlungen verwendet wurden, unterliegen nun einem Einkommenssteuersatz von 35%. Diese weitverbreiteten Wege der Einkommenssteuervermeidung wurden damit unattraktiv, während der niedrige Einkommenssteuersatz nur geringfügig über den Kosten von alternativen Hinterziehungsmechanismen liegt.

<sup>30</sup> Konkrete Methoden der Steuerhinterziehung registrierter Unternehmen beschreiben unter anderem Yakovlev, Andrei: "Black Cash" Tax Evasion in Russia. Its Forms, Incentives, and Consequences at Firm Level, in: *Europe-Asia Studies* 1/2001, S. 33–55; Dolgopjatova, Tat'jana u.a.: Schattenwirtschaft in Rußland. Aktivitäten legaler russischer Unternehmen, Bericht des BIOst 37/1999, S. 14–20.

<sup>31</sup> Kljamkin, Igor' / Timofeev, Lev: Tenevaja Rossija, Moskva 2000, S. 238 (Tabelle 8) und S. 243 (Tabelle 9).

<sup>32</sup> Busse, Eva: The Embeddedness of Tax Evasion in Russia, in: Ledeneva, Alena / Kurkchiyan, Marina (Hg.): *Economic Crime in Russia*, Den Haag 2000, S. 129–143, hier S. 139–140.

<sup>33</sup> Easter, Gerald: Institutional Legacy of the Old Regime as a Constraint to Reform. The Case of Fiscal Policy, in: Harter, Stefanie u.a. (Hg.): *Shaping the Economic Space in Russia*, Aldershot 2000, S. 296–319.

<sup>34</sup> Busse, Eva: The Embeddedness of Tax Evasion in Russia, in: Ledeneva, Alena / Kurkchiyan, Marina (Hg.): *Economic Crime in Russia*, Den Haag 2000, S. 129–143, hier S. 140–143.

Einer ähnlichen Logik folgt auch die Senkung des Höchstsatzes der Gewinnsteuer von 35% auf 24%. Gleichzeitig wurde eine Vielzahl von Ausnahmeregeln abgeschafft, um Schlupflöcher für Steuerhinterziehung zu schließen.<sup>35</sup> Parallel wurden Maßnahmen ergriffen, um die Barterwirtschaft zu reduzieren und die Buchführungsvorschriften zu verbessern. Auch auf diese Weise werden häufig genutzte Wege der Steuerhinterziehung blockiert.

Gleichzeitig wurden seit Mitte der 1990er Jahre verstärkt Maßnahmen ergriffen, um die Effizienz der Steuerorgane zu steigern. Ein Schwerpunkt war dabei die Verbesserung der Datenverarbeitung innerhalb der Steuerbehörden. Unter anderem förderte die Weltbank das Projekt „Russia – Tax Administration Modernization“, dessen Schwerpunkt die Computerisierung der internen Informationsflüsse und -verarbeitung war.<sup>36</sup> Die Europäische Union finanziert ein Tacis-Programm „Retraining and educational support for the Ministry of Tax of the Russian Federation“, das Arbeitsorganisation und Ausbildungsniveau der Steuerbehörden verbessern soll.<sup>37</sup>

Ein weiterer Schwerpunkt bei dem Versuch, die Effizienz der Steuerorgane zu steigern, war die kontinuierliche Ausweitung der Kompetenzen der Steuerpolizei bei der Verfolgung von Steuerkriminalität. Ab 1996 durfte die Steuerpolizei ohne Gerichtsbeschluss das Eigentum verdächtigter Unternehmen beschlagnahmen und deren Geschäftstätigkeit suspendieren. Seit Anfang 2000 konnte sie auch auf eigene Initiative, und nicht nur wie bisher nach Einschaltung durch die Steuerbehörden, Untersuchungen aufnehmen. Ab April 2000 konnte die Steuerpolizei im Rahmen von Steuerkriminalität auch selbständig andere Wirtschaftsdelikte verfolgen und musste entsprechende Fälle nicht an andere Strafverfolgungsorgane übergeben.<sup>38</sup> Im Frühjahr 2003 wurde die Steuerpolizei als eigenständiges Organ aufgelöst. Die Vollmachten der Steuerpolizei gingen in die Kompetenz des Innenministeriums über.<sup>39</sup> Welche Konsequenzen diese Entwicklung für die Abschreckung von Steuersündern und die Verfolgung von Steuerdelikten haben wird, ist noch nicht abzuschätzen.

Parallel bemühte sich die Regierung seit 1997 durch Öffentlichkeitsarbeit die Wirkung der traditionellen Einstellungsmuster abzuschwächen. Wiederholt wurden Anzeigenkampagnen gestartet, die die gesellschaftliche und vor allem soziale Bedeutung von Steuerzahlungen betonten. Seit 1997 wurde eine umfangreiche Internet-Präsenz des Steuerministeriums und einzelner Steuerbehörden aufgebaut.<sup>40</sup> Seit 1999 wurden in einzelnen Regionen Konsultationszentren eingerichtet. 2000 wurde im Zusammenhang mit der Steuerreform eine neue Kampagne eingeleitet, die vor allem auf Schulkinder abzielte. Dabei ging es nicht nur um die langfristige Perspektive der Erziehung zukünftiger Steuerzahler, sondern es wurde versucht, über die Kinder moralischen Druck auf die Eltern auszuüben. Neben einem Kinderbuch, in dem die Geschichte von Pinocchio so umgewandelt wird, das dem Protagonisten jedes mal die Nase wächst, wenn er keine Steuern bezahlt, wurde so an Schüler auch ein vorformulierter Brief verteilt, indem die Kinder ihren Eltern „erklärten“, dass Steuerzahlungen wichtig seien, um z.B. das Bildungswe-

---

<sup>35</sup> Zu den verschiedenen Steuerreformplänen und der tatsächlich realisierten Steuerreform siehe: Nerre, Birger: Steuerreform und Steuerkultur in Russland, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Wirtschaft und Kultur im Transformationsprozeß, Bremen 2002, S.138–167, hier: S.154–160; Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reform in Russia, Cambridge/MA 2000, S.141–143; Galiev, Andrej u.a.: Fiskal'noe tango, in: Ekspert 22.11.1999, S.23–27; Götz, Roland: Die große Steuerreform in Russland, Aktuelle Analysen (BIOst) 28/1997.

<sup>36</sup> Projektvorstellungen finden sich im Internet unter: <http://www.worldbank.org/pics/pid/ru38572.txt> und <http://www.worldbank.org/ru/eng/projects/>

<sup>37</sup> Eine Kurzpräsentation des Projektes findet sich im Internet unter: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/news/03\\_11\\_00.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/news/03_11_00.htm).

<sup>38</sup> Dazu ausführlicher: Fruchtmann, Jakob / Pleines, Heiko: Wirtschaftskulturelle Faktoren in der russischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis, Münster 2002, S.81–88.

<sup>39</sup> Präsidialerlass Nr. 306 vom 11.3.2003 („Voprosy sovershenstvovaniya gosudarstvennogo upravleniya v Rossijskoj Federacii“).

<sup>40</sup> Im Internet zu finden unter: <http://www.nalog.ru>.

sen zu finanzieren. 2001 versuchte eine große Werbekampagne unter dem Motto „Komm aus dem Schatten!“ Unternehmen nach Inkrafttreten der Steuerreform mit ihren deutlich gesenkten Steuersätzen zum Ausscheiden aus der Schattenwirtschaft zu bewegen.<sup>41</sup>

## Resümee: Die Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der Steuerpraxis

Bei beiden hier behandelten Problemkreisen, bei der Demonetarisierung von Steuerzahlungen genauso wie bei der Steuerhinterziehung, hat es sich gezeigt, dass der post-sowjetische institutionelle Rahmen Anreize setzt, die dem Ziel einer vollständigen und effizienten Steuereintreibung zuwiderlaufen. Die administrative Regelung der Steuereintreibung, insbesondere die Organisation der Zahlungsströme zwischen föderalen, regionalen und lokalen Haushalten sowie die Aufteilung der Kompetenzen für Schuldenverrechnungen fördern die Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen und ihre Demonetarisierung. Die hohe Steuerbelastung der Wirtschaft in Kombination mit der Komplexität des alten Steuerrechts war eine Ursache sowohl für informelle Vereinbarungen als auch für Steuerhinterziehung.

Gleichzeitig existieren auf Seiten der Steuerbeamten ebenso wie auf Seiten der Unternehmen eine Reihe von Einstellungs- und Verhaltensmustern, die ebenfalls zur Verhinderung einer vollständigen und effizienten Steuereintreibung beitragen. Ein wichtiger Punkt ist hierbei die Personalisierung der Beziehungen zwischen Bürokraten und Unternehmen im Rahmen einer patrimonialen Verwaltungsstruktur. Sie erhöht nicht nur den Grad der Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen, die Demonetarisierung als eine Verhandlungslösung einbezieht, sondern fördert über Korruption und über eine Delegitimierung gesetzlicher Regelungen auch Steuerhinterziehung. Die Bereitschaft und Fähigkeit, Güterlieferungen als Zahlungsmittel zu akzeptieren, liegt ebenfalls nicht nur in aktuellen institutionellen Arrangements begründet, sondern hat ihre Wurzeln in Erfahrungen aus der sowjetischen Planwirtschaft.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass wirtschaftskulturelle Faktoren beeinflussen, welche Handlungsoptionen die jeweiligen Akteure wahrnehmen. Sowohl die Option „Steuerzahlung in non-monetärer Form“ als auch die Option „Bestechung von Steuerbeamten“ sind nur vor einem konkreten wirtschaftskulturellen Hintergrund zu verstehen. Wirtschaftskulturelle Faktoren beeinflussen dabei nicht nur die Wahrnehmung von Handlungsoptionen sondern liefern – transportiert über tradierte Erfahrungen und Reaktionen der Umwelt – häufig auch Präferenzen für oder gegen konkrete Optionen, sei es durch die Einschätzung von Erfolgsaussichten oder durch moralische Normen. Damit wird durch wirtschaftskulturelle Faktoren aber kein konkreter Entwicklungspfad determiniert, denn von den Akteuren werden in der Regel mehrere Handlungsoptionen wahrgenommen und welche ausgewählt wird, hängt stark von den Anreizen ab, die der aktuelle institutionelle Rahmen setzt. Durch einen Wandel der Rahmenbedingungen können sich die Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster der Akteure ebenfalls ändern.

Wie schnell sich eine solche Änderung vollziehen kann, zeigt die dramatische Zu- und Abnahme non-monetärer Steuerzahlungen im Verlauf der 1990er Jahre. Wenn retardierende wirtschaftskulturelle Faktoren also durchaus überwunden werden können, so haben sie doch zur Folge, dass in Russland im Vergleich zu Gesellschaften mit einer anderen Vergangenheit konsequentere Reformanstrengungen erforderlich sind, um ein funktionierendes Steuersystem zu etablieren. Während es in anderen Staaten reichen kann, keine Anreize für kontraproduktive Verhaltensmuster zu schaffen, müssen im post-sowjetischen Russland, wo Bürokraten und Unternehmer an diese Verhaltensmuster gewöhnt sind, mit großem Aufwand gezielt negative An-

<sup>41</sup> PR-Maßnahmen zur Hebung der Steuermoral beschreiben: Timošenko, V.A.: Osnovnye vechi novejšej istorii nalogovyh organov, in: Nalogovyj vestnik 9/2000; Gromakova, Svetlana: Počinok sdelať svoe delo, in: Delovye ljudi 102 (Juni 1999), S.40–42; Nerre, Birger: Steuerreform und Steuereultur in Russland, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Wirtschaft und Kultur im Transformationsprozeß, Bremen 2002, S.138–167, hier: S.141.

reize geschaffen werden, um eine Verhaltensänderung zu erreichen. Von entscheidender Bedeutung ist dabei die Tatsache, dass ein allmählicher Wandel möglich ist. Das heißt, die Frage ist nicht, ob die tradierten Verhaltensmuster geändert werden können oder nicht, sondern vielmehr in welchem Umfang und mit welcher Geschwindigkeit der Wandlungsprozess stattfindet.

## Die politischen Motive hinter der Steuerreform\*

Der russische Präsident Vladimir Putin äußerte sich in seinen ersten Amtsjahren grundsätzlich negativ über die ökonomische Lage seines Landes. Obwohl er das im internationalen Vergleich sehr hohe Wirtschaftswachstum als „Erfolg seiner Politik“ darstellen und sich politisch zunutze hätte machen könnte, warnte er eher im Gegenteil vor vorschnellen Erfolgsmeldungen und betonte, daß die wirtschaftliche Situation sich nicht grundlegend verändert habe. In seiner Parlamentsansprache vom April 2002 erklärte er etwa: „Ob wir mit dem Erreichten zufrieden gestellt werden können? Unsere Antwort lautet natürlich nein und nochmals nein.“<sup>1</sup> Dabei stilisierte er die Entwicklung der russischen Nationalökonomie zu einer Frage von entscheidender Bedeutung für den Fortbestand der russischen Staatlichkeit und machte sie damit zu einer Frage der nationalen Sicherheit.

Die Einschätzung ökonomischer Sachverhalte wurde damit auf ihre Wirkung auf russische Staatlichkeit und Macht fokussiert. Hauptziel Putins wurde die Rekonstitution russischer Staatlichkeit für ein mächtiges Rußland.<sup>2</sup> Mangel an Wachstum nannte er immer wieder nicht nur als Gefahr für die Stellung Rußlands als ökonomisch, politisch und militärisch bedeutende Macht sondern als Bedrohung der Existenz des Staates selbst. Für Putin wurde nationaler Reichtum nicht nur ein Symbol, sondern vielmehr 1) eine Bedingung, 2) ein Mittel und 3) ein Resultat innerer und äußerer staatlicher Macht.

Dem Präsidenten stellte sich die Lage dar wie das Umkehrbild des Ideals des „Projekts Kapitalismus“, dem zuliebe das alte System und letztlich der alte Staat verworfen worden war: Private Geldvermehrung sollte sich in Wachstum des Sozialprodukts auswirken, woran der Staat durch Steuern und Verschuldung partizipieren sollte, um sich so die Mittel zu beschaffen, um das Wachstum weiter zu befördern, wie in den westlichen Industrienationen, die dem Projekt Modell standen. Stattdessen bedingten sich aber in Rußland der Mangel an erfolgreich in privater Hand vermehrtem Geld, das mangelnde nationale Wachstum, fiskalische Misere und die Unfähigkeit des Staates, etwas dagegen zu unternehmen, gegenseitig. Statt daß der russische Staat reich und mächtig wurde, geriet vielmehr die Staatlichkeit selbst in Gefahr. Um diesen „Teufelskreis“ zu durchbrechen, propagierte Putin die „Stärkung der Vertikale“. Er begann die machtpolitischen Voraussetzungen einer Reetablierung staatlicher Autorität zu schaffen, die seiner Auffassung nach die Grundlage jeder gesellschaftlichen, insbesondere wirtschaftlichen Änderung sind. Dabei spielte die Neuordnung des Steuersystems eine entscheidende strategische Rolle.<sup>3</sup>

Dies zeigte sich bereits in seiner Adresse an das Parlament vom 08.07.2000, in der er besonders intensiv auf die Frage der Steuerreform einging. Er verknüpfte die Fähigkeit des russischen Staates, seine Ausgaben von ausländischen Kreditgebern unabhängig zu machen, mit der Überlebensfähigkeit der gesamten Nation. Mit seiner Ausdrucksweise stellte Putin die Steuerreform in einen diskursiven Kontext, der normalerweise eher mit nationalen Notständen als mit fiskalpolitischen Maßnahmen in Verbindung gebracht wird:

---

\* Nachdruck aus: Jakob Fruchtmann, Heiko Pleines: Wirtschaftskulturelle Faktoren in der russischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis, Münster 2002, S. 19–32.

<sup>1</sup> Putin, Botschaft zur Lage der Nation, zit. nach Pressemitteilung der Russischen Botschaft vom 25.04.2002

<sup>2</sup> Vgl. dazu Fruchtmann, Jakob: Putins Versuch einer Rekonstitution Rußlands. Anmerkungen zum Stil des neuen Präsidenten, in: Höhmann, Hans-Hermann: Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas, Bremen 2001, S. 104–123.

<sup>3</sup> Vor allem die politische Elite sah zu diesem Zeitpunkt die Schaffung eines funktionierenden Steuersystems als wichtigste Aufgabe der Regierung an. 50% der befragten föderalen Politiker stimmten dem zu, weitere 29% mit Einschränkung (vgl. Anhang 2.2, Frage 4, dort auch Erläuterungen zum Umfragedesign).

*Die Situation ist untragbar, und das nicht bloß wegen unseres Nationalstolzes – obwohl auch das wichtig ist – die Frage ist viel akuter, dramatischer: Werden wir in der Lage sein, als Nation zu überleben, als Zivilisation, wenn unser Wohlstand wieder und wieder von internationalen Krediten und Gefälligkeiten von seiten der Führer der Weltwirtschaft abhängt.*<sup>4</sup>

Um die angestrebte Rekonstitution russischer Staatlichkeit zu erreichen, mußte Putin jedoch zunächst seine *eigene* Macht sichern, denn ohne eine Konsolidierung seiner Macht wäre auch die Durchsetzung der Steuerreform nicht denkbar gewesen. Hier war Putin schnell erfolgreich. Ausdrücklich gegen Putin kann zur Zeit in Rußland keine Politik gemacht werden. Die Duma ist stratifiziert, die Parteien sind im wesentlichen auf kooperative bis opportunistische Strategien im Verhältnis zu Putin eingeschwenkt, der Föderationsrat ist entmachtet. Die Gouverneure sind wesentlicher Kanäle ihrer Macht beraubt. Die wichtigsten Medien unterstützen Putin. Die Bevölkerung steht eindeutig hinter dem Präsidenten.<sup>5</sup> Auch der Widerstand von seiten der Gewerkschaften gegen die Steuerreform blieb schwach, obwohl die Steuerreform mit z.T. erheblichen Angriffen auf gewerkschaftliche Positionen verbunden war. Auf Grundlage dieser Konsolidierung seiner Macht konnte Putin auch die von ihm angestrebten steuerpolitischen Veränderungen durchsetzen. Die Annahme der neuen Steuergesetze stellte damit einen beachtlichen politischen Sieg Putins und seiner Mitarbeiter dar.<sup>6</sup>

## Steuern als Instrument der sozialen Kontrolle

Kern Putinscher Politik wurde direkt nach seinem Amtsantritt die Wiedererlangung staatlicher Kontrolle über das gesamte Wirtschaftsleben der Nation im Sinne einer „großen Inventarisierung“ der Wirtschaft.<sup>7</sup> Zur Etablierung eines funktionalen Verhältnisses von Staat und Wirtschaft sollte eine grundlegende staatliche Kontrolle über die ökonomischen Aktivitäten der Bürger des Landes erreicht werden. Dabei spielte die Neuordnung des russischen Steuersystems, insbesondere die administrativen Veränderungen, eine herausragende Rolle. In bezug auf die Kontrollfunktion der Steuern meinte der stellvertretende Leiter des methodisch-analytischen Zentrums der Steuerpolizei Mišin, ganz im Geiste des „Putinismus“, daß die Schaffung von Staatlichkeit durch die Schaffung eines Systems sozialer Kontrolle, und letzteres wiederum durch die Schaffung eines effizienten Steuersystems zu erreichen sei: „Das Steuersystem ist und bleibt der wichtigste Mechanismus nationaler und sozialer Integration, und die Steuer ist das Hauptmittel der politischen Verwaltung und ökonomischen Regulierung.“<sup>8</sup> Mišin bezeichnete, unter direkter Bezugnahme auf Äußerungen Putins, das Steuersystem als „System der staatlichen Bestandsaufnahme, Kontrolle und Regulierung“. Er erklärte, es sei „das wichtigste System der Integration des gegenwärtigen staatlichen (nationalen) Organismus“. Mithin bestimme der

<sup>4</sup> Parlamentsadresse.

<sup>5</sup> Dies zeigen die regelmäßig veröffentlichten Ratings. Eine umfassendere Analyse findet sich bei Clem, Ralph S. / Craumer, Peter R.: Spatial patterns of political choice in the post-Yeltsin era. The electoral geography of Russia's 2000 presidential elections, in: Post-Soviet Geography and Economics 7/2000, S. 465–482. Nach Angaben des „Fond Obščestvennogo Mnenija“ bewerteten seit dem 2. Quartal 2000 beständig über 70% der Bevölkerung die Politik Präsident Putins als gut bzw. hervorragend, vgl. im Internet: [www.fom.ru/image/](http://www.fom.ru/image/). Anzumerken ist jedoch, daß das Vertrauen der Bevölkerung ausschließlich dem Präsidenten gilt. In die Legislative und Medien dagegen wird kaum Vertrauen gesetzt, vgl. Porfirjev, Aleksandr: S veroj v Boga i Prezidenta – russkie doverjajut Putinu, cerkvi i bol'se nikomu, in: Segodnja, 05.01.2001.

<sup>6</sup> Siehe dazu die Analyse im folgenden Abschnitt „Die Steuerreform im gesellschaftlichen Kontext“.

<sup>7</sup> Putin sagte, auf ein Gorbachev-Zitat anspielend: „Heute brauchen wir eine Inventarisierung des Landes wie die Luft zum Atmen“ (Gorbachev hatte sich auf Demokratie bezogen), vgl. Putin, V. V.: Offener Brief an die Wähler, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.putin2000.ru/04/>

<sup>8</sup> Mišin, G.: Nalog i social'nyj kontrol'. Politologičeskie i kriminalističeskie aspekty, in: Gosudarstvo i Pravo 8/2000, S. 41.

Prozeß der Bildung eines Steuersystems in bedeutendem Maße den Erfolg des Aufbaus der rußländischen Staatlichkeit insgesamt.<sup>9</sup>

Die Subordination der Wirtschaftssubjekte unter das staatliche Recht zur Regulierung und Steuereintreibung sollte zur notwendigen Bedingung der Teilnahme am Geschäftsleben werden. Der Versuch, den Anteil der Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung, also von Geschäften, die dem staatlichen Zugriff und Einfluß entzogen sind, zu reduzieren, schloß Taktiken der Drohung und Einschüchterung ein. Auch hier spielten Fragen der Besteuerung, instrumentalisiert durch Maßnahmen der Steuerpolizei, eine strategisch entscheidende Rolle.

Gleichzeitig sollte die Funktion staatlicher formaler Institutionen wiederhergestellt werden, da die russische Ökonomie ohne verläßlich kalkulierbare, allgemein gültige und funktionale staatliche Rahmenbedingungen nicht die notwendigen Leistungen erbringen könnte. Damit wurde auch eine Vereinheitlichung der russischen Steuergesetzgebung und Gesetzespraxis erforderlich. Der sozio-ökonomische Effekt, der mit der Vereinfachung und Vereinheitlichung legaler (fiskalischer) Rahmenbedingungen angestrebt wurde, war die Wiederherstellung dessen, was Putin den „einheitlichen politischen und wirtschaftlichen Raum“ nannte.<sup>10</sup> Dieser ist nicht nur für einen räumlich und ökonomisch großen, transparenten und effizienten gesamtrussischen Markt mit hoher Faktormobilität von elementarer Bedeutung. Er ist vor allem deshalb erforderlich, weil unter Putin eine grundlegende staatliche Kontrolle über die Ökonomie zurückgewonnen werden sollte. Wieder war es insbesondere das russische Steuersystem, dem Putin eine entscheidende Rolle zuschrieb.

## Etablierung eines stabilen und funktionierenden Steuersystems

Obwohl eine Steigerung staatlicher Einnahmen wesentliches Ziel der Steuerreform war, gingen die Ziele der Reform über rein fiskalische Gesichtspunkte weit hinaus. Putin und seine Mitarbeiter betonten häufig den *prinzipiellen Charakter* der mit der Steuerreform angestrebten Ziele. Es ging aus ihrer Sicht nicht bloß um eine (von Zeit zu Zeit erforderliche) Anpassung des Steuersystems an ökonomische Entwicklungen. Vielmehr sollte erstmalig ein funktionstüchtiges Steuersystem etabliert werden. Putin bezeichnete die Steuerreform dementsprechend als „das größte Ereignis im Leben des Landes“.<sup>11</sup> An anderer Stelle sagte er: „Mit der Annahme dieser [Steuerreform] wird in den Beziehungen der Machtstrukturen mit den Unternehmern eine kardinal neue Etappe beginnen, eine Etappe der gemeinsamen Verantwortung und der gegenseitigen Verpflichtungen.“<sup>12</sup> German Gref, der von Putin ernannte Minister für wirtschaftliche Entwicklung und Handel, sprach bezüglich der Steuerreform von einem neuen „contrât social“.<sup>13</sup>

Es ist anzunehmen, daß derartige Äußerungen auch mit der Absicht einer politischen Signalwirkung verbunden waren. In dem von Putin in Auftrag gegebenen und vom Centr strategičeskij razrabotok entwickelten Konzept der Entwicklung Rußlands bis zum Jahr 2010 heißt es, daß es gelte, „in kürzestmöglicher Zeit eine Reform des Steuersystems durchzuführen, die, zusammen mit einer unbeirraren Erfüllung staatlicher Verpflichtungen, in einem drastischen Anstieg des Vertrauens in den Staat resultieren wird.“<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Ebd., S. 44.

<sup>10</sup> Vgl. Putin, Vladimir: *Ot pervogo lica*, Moskau 2000, S. 165.

<sup>11</sup> Reuters, 07.08.2000.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu vor allem das Izvestija-Interview mit Putin: Putin, Vladimir: *Rossija ne dolžna byt' i ne budet poli-cejskim gosudarstvom*, in: *Izvestija*, 14.07.2001, im weiteren „Izvestija-Interview“.

<sup>13</sup> *Russian Journal*, 29.07.2000.

<sup>14</sup> Vgl. „Strategija razvitija Rossii do 2010 goda – Koncepcija 10.05.2000“, im weiteren „10-Jahres-Konzept“, veröffentlicht im Internet unter: <http://www.russianembassy.org/RUSSIA/Russia-2010-rus.htm>, siehe dort auch die inoffizielle englische Übersetzung.



Die Verpflichtung der Unternehmer auf die Bedienung fiskalischer Ansprüche des Staates setzte also in dieser Sicht umgekehrt eine Einhaltung der staatlichen Pflichten gegenüber der Gesellschaft voraus. In einer Gleichung von Recht und Pflicht ausgedrückt bedeutet dies, daß eine staatliche Gewährleistung von Rechten der Unternehmer diese auch in die Pflicht setzt, dem Gewährer ihrer Rechte umgekehrt zu seinem Recht zu verhelfen. Diese Idee löst sich logischerweise zunächst in Unterordnung auf, da ein Subjekt unterstellt wird, das die Rechte und Pflichten verteilt, auch wenn Putin rhetorisch so argumentierte, als ob Unternehmer *und* Staat gleichermaßen einem übergeordneten Katalog von Pflichten unterworfen seien.

Ein zentrales Problem des russischen Steuersystems besteht in dem sehr großen Ausmaß der Schattenwirtschaft, die nach Putin zu einer „Diktatur der Schattenwirtschaft“ geführt hat.<sup>15</sup> Diese Formulierung spielt direkt auf einen seiner wichtigsten Slogans an, die „Diktatur des Gesetzes“. Das heißt, Putin kritisierte den Rückzug der Wirtschaftssubjekte in die Schattenwirtschaft nicht bloß als opportunistisch berechnendes Verhalten rational kalkulierender Unternehmer, sondern betrachtete ihn als eine Machtfrage, eine Herausforderung staatlicher Gewalt.

Für ihn war die Lage zu seinem Amtsantritt gekennzeichnet durch mangelndes Vertrauen der Unternehmer in den Staat und dessen Fähigkeit, ihnen nutzbare rechtliche Bedingungen ihres Geschäftes zu gewährleisten, da die Gesetze sich zu häufig änderten, sich widersprachen, und den Unternehmern nicht einmal elementare Eigentumsrechte zu sichern vermochten.<sup>16</sup> In der Folge dieser „Pflichtvergessenheit“ des Staates sahen dann auch die Unternehmer ihrerseits keine Veranlassung, *ihre* Pflichten zu erfüllen. Insofern machte Putin durchaus auch den russischen Staat und die geltende Steuergesetzgebung für die eingetretene Lage verantwortlich: „Es wäre kaum gerecht, die Bürger allein für alles verantwortlich zu machen und so zu tun, als ob der Staat für diese Sachlage nicht verantwortlich wäre.“<sup>17</sup>

Putin sprach aber auch vom *moralischen* Recht des Staates, die Zahlung von Steuern zu verlangen, da er selbst seinen (wiederum nicht bloß rechtlich bestimmten) Pflichten mittlerweile vermehrt nachgekommen sei: „Ja, ich bin der Meinung, daß der Staat bereits heute über das moralische Recht verfügt, die Forderungen an sich und alle Bürger zu erhöhen. Einigen Verpflichtungen, ich möchte sie vorläufig nicht als Errungenschaften bezeichnen, kommt der Staat bereits nach.“<sup>18</sup> Putin bezog sich dabei auf die Verbesserung der Erfüllung staatlicher Zahlungsverpflichtungen, die Durchführung der Steuerreform selbst und die „Schaffung von Ordnung in der Wirtschaft“.<sup>19</sup>

Der Unternehmerschaft wurde unterstellt, daß sie zur Durchführung ihrer Geschäfte dieser Ordnung durch den Staat bedürfe. Die Unternehmer wurden zweifach angesprochen: Als Betroffene des Problems der Unordnung und als das Problem selbst. Da der Staat den so von Putin dargestellten Verpflichtungen den Unternehmern gegenüber nachkomme, sei es folglich nur angemessen, wenn auch die Unternehmer ihren Verpflichtungen gegenüber dem Staat nachkämen (indem sie ihre Steuern zahlen). Falls diese „moralische Berechtigung“ nicht ausreichen sollte, um zu der verlangten Unterordnung der Unternehmer unter den Staat und die Erfüllung ihrer Steuerpflichten zu führen, kündigte Putin Zwangsmaßnahmen an. Gref scherzte in einem Interview mit dem Handelsblatt, daß, wenn die Reform kein Erfolg werden sollte, die Regierung wohl gezwungen sei, nach anderen Methoden vorzugehen, zum Beispiel indem sie die Todesstrafe einführe für alle, die ihre Steuern nicht zahlen.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Parlamentsadresse.

<sup>16</sup> Izvestija-Interview, 14.7.2000.

<sup>17</sup> Parlamentsadresse.

<sup>18</sup> Izvestija-Interview, 14.7.2000.

<sup>19</sup> Ebd.

<sup>20</sup> Vgl. den Bericht von Echo Moskv vom 02.08.2000, BBC-Monitoring: „Death penalty for tax non payers if reform not a success“.

„Moral suasion“ schien also im Verständnis der russischen politischen Elite Taktiken der Drohung einzuschließen. Sie drängte, was die Zahlungsdisziplin der wirtschaftlichen Eliten angeht, auf Gesetzestreue. Die politische Elite versprach dafür „im Gegenzug“, sich „ebenfalls“ an die Gesetze zu halten – die sie selbst festlegte.

Bei der Steuerreform war aber auch eine Bereitschaft wahrzunehmen, die *Zahlungsfähigkeit* der Betroffenen zu berücksichtigen. Putin äußerte Verständnis dafür, daß Unternehmer mitunter gar nicht in der Lage seien, ihren Pflichten nachzukommen. Auf einem Treffen mit führenden britischen Industriellen und Unternehmern sagte er: „Zur Zeit ist die Steuerlast für den realen Sektor sehr groß. Wir verstehen, daß gerade hier eine Ursache der Steuervermeidung und der Kapitalflucht aus Rußland liegt.“<sup>21</sup>

Putin gab unumwunden zu, daß die Steuern für sehr viele Unternehmer prohibitiv hoch seien und versprach Steuersenkungen.<sup>22</sup> Die Einführung bezahlbarer Steuern, die das Interesse und die Leistungsfähigkeit der Unternehmer berücksichtigen, ließe dann „im Gegenzug“ erwarten, daß die Unternehmer ihrerseits ihren Verpflichtungen – nämlich der Zahlung von Steuern – nachkämen. „Das Wichtigste“, so Putin, „ist dabei, daß eine einheitliche Einkommenssteuer von 13% eingeführt werden soll, was für das Unternehmertum von großem Vorteil ist, große Möglichkeiten für Transparenz schafft. Im Gegenzug rechnen wir damit, daß die Unternehmer ihrerseits die Spielregeln einhalten werden.“<sup>23</sup>

Auch hier ist die Betonung der „Gegenleistung“ fiktiv. Als gelte es zu verschweigen, daß Steuern Leistungen sind, die keinerlei Anspruch auf Gegenleistung begründen und insofern das Prinzip des Tausches brechen, wurde eine *niedrigere* Steuer als Vorteil angeboten, wo viele der Adressaten doch bisher ihre Steuern gar nicht gezahlt hatten und insofern mehr zu zahlen hätten, wenn sie „im Gegenzug die Spielregeln einhalten“.

Auf Verlautbarungen aus Regierungskreisen, daß eine lineare Einkommensbesteuerung nur vorübergehend angewendet werden sollte, bis ein „normales“ Steuersystem etabliert worden sei, da diese Regelung nicht für an und für sich gerecht gehalten werden könne,<sup>24</sup> folgten heftige Reaktionen von Unternehmerseite, bis schließlich auf höchster Ebene klargestellt wurde, daß dieser Satz mindestens drei Jahre gelten solle.<sup>25</sup> Die Diskussion über diese Frage verdeutlicht den Widerspruch zwischen dem Bemühen der Regierung, ein *stabiles* Steuersystem zu schaffen, und der Absicht, die Unternehmerschaft durch „Sonderangebote“ zur Teilnahme an ihm überhaupt erst zu bewegen. Angesprochen wurde mehr als bloß die *de jure* bestehende Pflicht, aber auch mehr als eine bloße rationale Kalkulation der Unternehmer.

---

<sup>21</sup> Putin, V. V.: Rede auf dem Treffen mit führenden britischen Industriellen und Unternehmern, London, 17.04.2000, veröffentlicht im Internet unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/28.html>

<sup>22</sup> „Die unvernünftige Höhe der Steuern ist in den letzten Jahren vielleicht zu einem der dringendsten Probleme geworden. [...] Nur wenige glaubten, daß die Situation sich ändern könnte. [...] Eine Senkung der Steuerlast wird es den hart arbeitenden und gewissenhaften Unternehmern ermöglichen, mit Zuversicht in ihrem eigenen Land ihre eigenen Geschäfte zu machen“, vgl. Parlamentsadresse.

<sup>23</sup> Izvestija-Interview, 14.7.2000.

<sup>24</sup> „Natürlich ist das [der einheitliche Einkommenssteuersatz] wahrscheinlich aus sozialer Sicht nicht sehr gerecht. [...] wir sind davon ausgegangen, daß wir letzten Endes aktiv werden müssen mit Handlungen, die nicht einen gewaltsamen, sondern einen ökonomischen Charakter tragen, und die – erstens – auf eine Erhöhung des Vertrauens in den Staat ausgerichtet sind sowie – zweitens – dazu geeignet sind, einen bedeutenden Teil der Ökonomie des Landes aus dem Schatten herauszuführen.“, vgl. Putin, Vladimir: Interv'ju Prezidenta Rossijskoj Federacii V. V. Putina Telekanalam ORT, RTR i „Nezavisimoj gazete“, 24.12.2000, im Internet unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/127.htm>

<sup>25</sup> Vgl. Borisova, Yevgenia: Kremlin hints 13% flat income tax is a ruse, in: Moscow Times, 01.08.2000 und VWD, 11.09.2000.

## Gleichheit vor dem Fiskus

Die Steuerreform bezog sich auf Verhaltens- und Denkweisen, die über formale gesetzliche Verpflichtungen und rationale Kalkulationen der Unternehmer hinausgehen, ganz besonders was die Einstellung der Wirtschaftseliten zu Staat und Gesetz betrifft. Hier ist das Problem der *Partikularisierung des Staates* zu nennen. Partikularinteressen hatten sich Staatsbestandteile angeeignet. Das private Schöpfen von Geld aus Macht und von Macht aus Geld<sup>26</sup> störte Putin, insofern es Beiträge zum geforderten Wachstum behinderte oder ersetzte und die Entwicklung der staatlichen Kontrolle, des fiskalischen Zugriffs und der formellen Institutionen erschwerte. Vjačeslav Nikonov erklärte, daß das Ziel einer „Deprivatisierung des Staates“ erreicht werden müßte. Es sei ein „offenes Geheimnis, daß in den letzten Jahren einige Staatsfunktionen von einflußreichen Interessen privatisiert worden sind.“<sup>27</sup>

Auf einem Treffen mit Vertretern der russischen Wirtschaftselite im Januar 2001 warnte Putin dann auch: „Wir wissen, daß Sie talentierte Leute sind. Sie haben zahlreiche Hebel, um das Parlament zu beeinflussen.“<sup>28</sup> Putin bezeichnete die politische Einflußnahme durch einzelne Privatinteressen als „ökonomische Apartheid“.<sup>29</sup> Wenn private Interessen in der Lage seien, Macht über den Staat auszuüben, um die Bedingungen ihres Geschäfts zu ihrem eigenen Vorteil zu beeinflussen, sei eine Schaffung gleicher gesetzlicher und fiskalischer Bedingungen für alle Wirtschaftssubjekte nicht möglich. Nur ein Staat, der unabhängig von einzelnen Privatinteressen sei, könne – so Putin – allgemeine Regeln der Konkurrenz diktieren, ohne diese dabei zu verzerren und ineffektiv zu machen.

Putin erläuterte dies auch im Izvestija-Interview: „Diejenigen Vertreter des Unternehmertums, die versuchen, sich Funktionen des Staates anzueignen oder sich Vorteile dank ‚besonderer‘ Beziehungen zu den Machtorganen zu verschaffen, werden gezwungen sein, sich von diesem Gedanken zu verabschieden. Das Gesetz ist für alle gleich. Es ist unzulässig, wenn der Umfang der Rechte im direkten Verhältnis zum Umfang des Kapitals steht.“<sup>30</sup>

Die Wirtschaftssubjekte sollten ihre Partikularinteressen aufgrund der politisch bzw. rechtlich festgesetzten Bedingungen des Wirtschaftens verfolgen, statt sie in den Bereich des Politischen zu tragen und dort zu ihren privaten Gunsten Einfluß zu nehmen oder statt sich umgekehrt der politisch-rechtlichen Gestaltung ihrer Geschäftsbedingungen ganz zu entziehen. Sie sollten also, mit anderen Worten, ihre Geschäftsinteressen frei verfolgen, aber auf der Grundlage einer politischen Unterordnung unter die rahmensetzende staatliche Hoheit und vor allem – ihre Steuern zahlen „wie alle anderen auch“. Dadurch sollten allgemein gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Wirtschaftssubjekte hergestellt werden.

Als Ziele der Steuerreform nannte das „10-Jahresprogramm“ daher auch die „...substantielle Vereinfachung des Steuersystems und Schaffung gleicher Bedingungen für Steuerzahler durch eine Reduzierung der Anzahl der Steuern, einschließlich einer vollen Auflistung im Steuerkodex und einer Abschaffung der meisten Steuerprivilegien bereits im Jahre 2001“.<sup>31</sup> Bereits vor

<sup>26</sup> Zur Rolle der „politischen Unternehmer“ in Rußland vgl. Schröder, Hans-Henning: Der Präsident und die Unternehmer. Zum Verhältnis von politischer Führung und Kapitalgruppen unter Putin, in: Höhmann, Hans-Hermann u.a. (Hg.): Das russische Steuersystem im Übergang, Bremen 2002, S.27–55; Schröder, Hans-Henning: Rußlands „Oligarchen“ als Akteure im Transformationsprozeß, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen 1999, S. 163–176.

<sup>27</sup> Volkova, Marina: „Delo oligarchov“ – samye bogatye ljudi Rossii poka ne spešat otvečat' Kremlju ob"javleniem otkrytoj vojny, in: Nezavisimaja gazeta, 13.07.2000.

<sup>28</sup> Putin, Vladimir: Rede des Präsidenten der Russischen Föderation V. V. Putin auf dem Treffen der Vertreter russischer Geschäftskreise im Kreml, Moskau, 24.01.2001, im Internet unter: [www.president.kremlin.ru/events/144.htm](http://www.president.kremlin.ru/events/144.htm)

<sup>29</sup> Parlamentsadresse.

<sup>30</sup> Izvestija-Interview, 14.07.2000.

<sup>31</sup> 10-Jahres-Konzept.

der Durchsetzung der Steuerreform war relativ schnell deutlich geworden, daß in den Verhandlungen mit den größten Unternehmen des Landes, die zugleich auch die wichtigsten Steuerzahler waren, ein neuer Wind wehte.<sup>32</sup>

## Konzentration der Einnahmen im Zentrum

Die Durchsetzung gleicher Besteuerung auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation (RF) betraf indirekt auch Fragen des fiskalischen Föderalismus.<sup>33</sup> Staatliche Institutionen auf lokaler, regionaler und föderaler Ebene, alle mit dem Problem selbst für elementare staatliche Funktionen unzureichender Haushaltsmittel konfrontiert, konkurrierten in Rußland um erzielbare Steuereinnahmen.<sup>34</sup>

Kurz nach dem Ende der Sowjetunion, als die Regionen sich noch „soviel Souveränität nehmen sollten, wie sie können“, war Jelzin durchaus auch im Sinne der fiskalischen Hoheit beim Wort genommen worden – die Regionen hatten sich sehr weitgehend fiskalische Mittel angeeignet und versuchten, sie in ihre eigene, das Zentrum ausschließende Verfügung zu bekommen. Eine Folge dieser Verlagerung bestand darin, daß das Zentrum seinerseits soziale Aufgaben weitgehend in regionale und lokale Verantwortung übergab. Zugleich wuchsen die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen. Dadurch verschärfte sich die Problemlage der Regionen, die aufgrund ihrer ökonomischen Situation gerade besonders auf staatliche Mittel angewiesen waren.

Immer öfter wurden – ohne allgemein regelnde gesetzliche Grundlage – Mittel an die Regionen überwiesen oder von ihnen abgezogen. Eine Praxis informeller bilateraler Absprachen zwischen Zentrum und einzelnen Regionen hielt Einzug, oft auch bei willkürlicher Festlegung der Kompetenzen der Beteiligten. Ressourcenreiche Regionen spielten die „separatistische Karte“, um ihre Verhandlungsposition zu verbessern, aber auch besondere persönliche Beziehungen waren in Verhandlungen von Bedeutung. Oft befand sich dabei das Zentrum in einer schwachen Verhandlungsposition, sofern der steuerliche Zugriff auf lokale Industrien zu Engpässen in der Lieferung und Angriffe auf die Gouverneure zur Zurückhaltung von Steuern führen konnten.

Einige Regionen hörten überhaupt auf, ihre Steuern an das Zentrum abzuführen, zum Teil in Reaktion auf die Zurückhaltung von Zahlungen aus dem Zentrum, und begannen unautorisiert, föderale Mittel auszugeben, vergaben „soft-credits“ an unrentable Unternehmen, erwarben Anteile an lokalen Unternehmen über *debt-equity swaps* oder errichteten zeitweise Preiskontrollen

---

<sup>32</sup> Siehe dazu die Abschnitte zur Steuerpraxis.

<sup>33</sup> Zur Problematik des fiskalischen Föderalismus siehe die Darstellung in Abschnitt 4 „Steuerreform und fiskalischer Föderalismus“. Vgl. auch: Seidel, Bernhard / Schrooten, Mechthild: Fiscal federalism and financial resources for regional development – co-operative and competitive models. The international experience – an example for Russia?, DIW Discussion Paper Nr. 220, Berlin 2000. Zahlreiche Autoren haben auf die Probleme des russischen Fiskalföderalismus für die regionale wirtschaftliche Entwicklung, die politischen Konsequenzen und auf sein dringendes Reformbedürfnis hingewiesen, vgl. Sutela, P.: Fiscal federalism in Russia, in: Dallago, B. / Mittone, L. (Hg.): Economic institutions, markets and competition: centralization and decentralization in the transformation of economic systems, Cheltenham 1996, S. 151–172; und Treisman, D.: Deciphering Russia's federal finance: fiscal appeasement in 1995 and 1996, in: Europe-Asia Studies 1998, Nr. 5, S. 893–906.

<sup>34</sup> In der Literatur wird sich häufig mit der Frage befaßt, welche (negativen) Folgen diesbezügliche institutionelle Regelungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes implizieren. Freinkman / Haney vertreten die These, daß – sei es durch eigene Einnahmen oder Transfers – fiskalisch bessergestellte Regionen stärker zu Subventionen neigen, vgl. Freinkman, Lev / Haney, Michael: What affects the propensity to subsidize: determinants of budget subsidies and transfers financed by the Russian regional governments in 1992–1995, World Bank Discussion Paper Nr. 1818, 11.06.1997. Žuravskaya stellt die These auf, daß für die Subjekte der Föderation praktisch kein Anlaß bestehe, die eigenen Steuereinnahmen durch die Förderung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung zu steigern, da eine solche Erhöhung sofort durch Veränderungen innerhalb der Einnahmenverteilungsstruktur kompensiert werden würde, vgl. Žuravskaya, J.: Incentives to provide local public goods. Fiscal federalism, Russian style, SITE Working Paper Nr. 153, Stockholm 2000.

für bestimmte Warengruppen.<sup>35</sup> Ericson bezeichnete diese Verhältnisse auch als „industriellen Feudalismus“, in dem die Gouverneure wie Fürsten über ihr „Fürstentum“ verfügten.<sup>36</sup> In der gesamten Jelzin-Ära besaß Rußland zudem „keine Finanzverfassung im Sinne einer rechtlichen Regelung mit Verfassungsrang, durch die die Finanzbeziehungen sowie die Einnahmequellen der verschiedenen Staatsorgane bestimmt“<sup>37</sup> wurden.

Die in der Steuerreform vorgesehene Vereinheitlichung durch Feststellung aller Steuern und Abgaben im nationalen Steuerkodex sowie die Abschaffung einer Vielzahl von Steuern betraf unweigerlich auch die Vielzahl regional und lokal erlassener Steuern und Abgaben, soweit sie im allgemeinen Gesetz nicht direkt enthalten waren. Putin gab zu verstehen, daß seiner Auffassung nach die (bei Unternehmern besonders unbeliebten, da ergebnisunabhängigen) umsatzbezogenen Steuern sehr umfangreiche Möglichkeiten des Mißbrauchs von Steuermitteln durch regionale Eliten gegeben haben (die umsatzbezogene Steuer, die offiziell für die außerbudgetären regionalen Straßenfonds erhoben wurde, fiel zu 100% den sie erhebenden Regionen zu):

*Bei uns gab es die völlig ineffiziente Umsatzsteuer, von der 2,5% in den sogenannten Straßenfonds flossen. [...] Ungeachtet dessen sind die zwei bekannten Probleme Rußlands immer noch vorhanden. Und was bedeutet das? Daß die Staatsgelder ineffizient ausgegeben werden. Das bedeutet, daß man dieses ineffiziente System bekämpfen muß. Und uns ist es bereits gelungen, die Umsatzsteuer von 4,5 auf ein Prozent zu senken.*<sup>38</sup>

Es mag verwundern, daß zur „Bekämpfung“ eines „Systems“ eine Steuersatzsenkung um einige Prozentpunkte das adäquate Mittel sein sollte. Die Verluste der Regionen, die aus der Absenkung der umsatzbezogenen Steuern resultierten, waren jedoch erheblich. Allein aufgrund der Absenkung der umsatzbezogenen Steuern wurde ein Einnahmeverlust von ca. 90 Mrd. Rubel (damals ca. 3 Mrd. USD) für die Regionen erwartet.<sup>39</sup>

Ein direktes Ziel der Steuerreform schien darin zu bestehen, die Steuereinnahmen von den Regionen zum Zentrum hin umzuverteilen. Dies betraf nicht nur die Kompetenz zur Erhebung von Steuern, sondern auch die letztendliche Aufteilung der Mittel nach regionalem Finanzausgleich. In Grefs „10-Jahresprogramm“ wurde erläutert:

*Die Reform der interbudgetären Beziehungen sichert eine graduelle Dezentralisierung des Haushaltssystems, das heißt eine Erweiterung der ‚offiziellen‘ Befugnisse und Verantwortungen der subnationalen Autoritäten bei gleichzeitiger Schaffung und strikter Einhaltung einheitlicher Spielregeln für das ganze Land. In einer Übergangsphase vor Erreichen einer Balance budgetärer Befugnisse und Verantwortungen wird die Dezentralisierung von Befugnissen von einer Zentralisierung von Budgetressourcen begleitet sein.*<sup>40</sup>

Der Umstand, daß im Zitat das Wort „offiziell“ in Anführungszeichen steht, zeugt davon, daß die Autoren davon ausgingen, daß die Befugnisse, die sich die regionalen Autoritäten *tatsäch-*

<sup>35</sup> Vgl. Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reforms in Russia, Cambridge 2000, S. 109–136.

<sup>36</sup> Ericson, Richard: The post-Soviet Russian economic system: an industrial feudalism?, SITE Working Paper 1999, Nr. 140.

<sup>37</sup> Bell, Claudia: Der fiskalische Föderalismus in der Rußländischen Föderation, Baden-Baden 1998, S. 224.

<sup>38</sup> Izvestija-Interview, 14.7.2000. Weiter heißt es dort: „Wissen Sie, auf was sich der Straßenfonds des Landes beläuft? 150 Milliarden Rubel – fünf Milliarden Dollar. Und so jährlich im Laufe von sechs Jahren. Insgesamt 30 Milliarden Dollar. Ich bin überzeugt: wären diese fünf Milliarden Dollar tatsächlich beim Straßenbau verwendet worden, würde es in Rußland jetzt nur Hochgeschwindigkeitsstraßen, Highways und Autobahnen geben.“ Die zwei „bekannten Probleme“ sind „die Straßen und die Narren“, Putin bezieht sich hier auf ein berühmtes Gogol-Zitat.

<sup>39</sup> Orlova, Natalya: The new tax code. Myth and reality, Alfa Bank Macroeconomic Analysis, 18.08.2000, S. 2.

<sup>40</sup> 10-Jahres-Konzept.

lich herausgenommen hatten, weit über ihre legalen Befugnisse reichten. Dies sollte nun nicht weiter toleriert werden.

Die Absicht schien dahinzugehen, daß die Subjekte der Föderation sich zunächst der Föderation *unterordneten* und deren „einheitliche Spielregeln für das ganze Land“ akzeptierten. Dann sollten sie auch frei ihre regionalen Interessen verfolgen können. Da ersteres noch nicht der Fall war, benötigte die Föderation ein Unterpfand für die weitere Gewährung von Freiheiten – bis alle Subjekte der Föderation sich den zentral gestalteten, allgemeinen und gleichen „Spielregeln“ untergeordnet hatten. Daher bestand in der Logik der föderalen Wirtschaftspolitik der Übergang zu mehr Dezentralisierung in der vorherigen Zentralisierung der Haushaltsmittel als Druckmittel.

Diese Maßnahmen der Steuerreform hatten also einen unmittelbar politischen Charakter, da die Regionen, besonders die reicheren, durch größere finanzielle Abhängigkeit vom Zentrum auch politisch leichter handhabbar gemacht werden sollten.<sup>41</sup> Der intendierte sozio-ökonomische Effekt bestand in der Schaffung eines einheitlichen Wirtschafts- und Rechtsraums. Die dabei zum Tragen kommende *Logik der konzeditierten Freiheit* entspricht ganz dem bereits zu den Unternehmern Ausgeführten: Nach der Unterordnung unter die politische Zentralgewalt sollten die Regionen ihre Interessen verfolgen können. Im Falle einer Verweigerungshaltung sollten sie aber ihre Abhängigkeit von der Zentralgewalt als ihrer „Geschäftsgrundlage“ materiell zu spüren bekommen.

---

<sup>41</sup> Der Moskauer Bürgermeister Lužkov sprach bezüglich der Auswirkungen der Steuerreform auf das Verhältnis von Regionen und Zentrum von einem „leichten Weg, Gehorsam zu sichern“, *Obščaja gazeta*, 27.07.2000.

## Soziale Implikationen der Steuerreform und der Diskurs der „sozialen Frage“\*

Ein Aspekt der Putinschen Politik, der wenig diskutiert wird, ist ihre *soziale Dimension*. Dabei haben die bisherigen politischen Maßnahmen Putins – einschließlich der Steuerreform – erhebliche soziale Folgen. Im folgenden möchte ich der Frage der sozialen Implikationen der Steuerreform im Zusammenhang mit dem Diskurs über die „soziale Frage“ unter Präsident Putin nachgehen. Dazu betrachte ich zunächst kurz die bisherige Entwicklung der sozialen Lage und ihre subjektive Wahrnehmung in der Bevölkerung. Darauf folgend stelle ich die von Putin vertretene Herangehensweise an den Bereich der Sozialpolitik dar, betrachte die sozialen Folgen der aktuellen Steuerreform sowie gewerkschaftliche Kritik an ihr und untersuche, wieso Arbeitnehmerproteste in diesem Zusammenhang bislang kein nennenswertes Hindernis Putinscher Politik darstellen. Abschließend untersuche ich kurz, auf welches Echo die Putinsche Sozialpolitik in der Bevölkerung stößt.

### Die soziale Lage und ihre Wahrnehmung durch die Bevölkerung

Seit Beginn des Transformationsprozesses in Rußland hat eine massive Verarmung weiter Bevölkerungsteile stattgefunden, die soziale Lage der Bevölkerung hat sich erheblich verschlechtert. Allein quantitative monetäre Größen geben dabei nicht das volle Ausmaß dieser negativen Entwicklung wider, da viele bislang staatlich oder von staatlichen Betrieben finanzierte und kostenlos organisierte soziale Dienstleistungen jetzt von der Bevölkerung selbst zu tragen sind und andere de facto nicht mehr oder in erheblich schlechterer Qualität angeboten werden.<sup>1</sup> Als Beispiel sei hier die medizinische Versorgung der Bevölkerung erwähnt. In der Zeit von 1990 bis 1999 ist bei wachsender Bevölkerungszahl die Zahl der Krankenhäuser in Rußland von 12.800 auf 10.900 zurückgegangen, wobei die Zahl der Krankenhausbetten pro Tausend Einwohner um 16,7% sank.<sup>2</sup> Insgesamt hat sich der Gesundheitszustand der russischen Bürger verschlechtert. Bei sämtlichen Erkrankungsarten ist ein Anwachsen der Sterberate zu beobachten.<sup>3</sup> Von 1985 bis 1995 ist die durchschnittliche Lebenserwartung der russischen Bevölkerung um knapp viereinhalb Jahre zurückgegangen.<sup>4</sup> Die Verschlechterung der medizinischen Versorgung und des Gesundheitszustandes der Bevölkerung können als qualitative Indikatoren der sozialen Lage verstanden werden.<sup>5</sup>

Nimmt man die statistischen Angaben über die durchschnittliche Entwicklung der Realeinkommen der Bevölkerung sowie die Arbeitslosenstatistiken und die Angaben zum Anteil der Bevölkerung, der unterhalb der Armutsgrenze lebt, als quantitative Indikatoren der sozialen

---

\* Nachdruck aus: Hans-Hermann Höhmann, Jakob Fruchtmann, Heiko Pleines (Hg.): Das russische Steuersystem im Übergang. Rahmenbedingungen, institutionelle Veränderungen, kulturelle Bestimmungsfaktoren, Bremen 2002, S. 278–297.

<sup>1</sup> Clarke, Simon: New Forms of Employment and Household Survival Strategies in Russia, Coventry 1999, S. 117.

<sup>2</sup> Šiškin, S.V.: Reforma finansirovanija Rossijskogo zdravoochranenija, Institut ekonomiki perechodnogo perioda, naučnye trudy Nr. 25R, Moskau 2000, S. 13.

<sup>3</sup> Oleg Ščepin, Mitglied der Russischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften, in seinem offiziellen Bericht auf der Sitzung des Kollegiums des russischen Gesundheitsministeriums, Interfax, 24.10.2000.

<sup>4</sup> Šiškin, S. V.: Reforma finansirovanija Rossijskogo zdravoochranenija, Institut ekonomiki perechodnogo perioda, naučnye trudy N° 25R, Moskau 2000, S. 102f.

<sup>5</sup> Die Folgen der Verarmung der russischen Bevölkerung sind so vielfältig, daß hier nur vereinzelte Beispiele gegeben werden können. So berichtete der Leiter des Ausschusses für Sicherheit und Verteidigung beim Föderationsrat, daß es nach verschiedenen Schätzungen derzeit in Rußland zwischen drei und fünf Millionen Straßenkinder gebe (Interfax, 12.11.2001).

Lage der Bevölkerung, zeichnet sich ein nicht weniger düsteres Bild. Seit der Perestrojka sind die Reallöhne der Bevölkerung drastisch zurückgegangen. Bis zur Krise im August 1998 sanken die Reallöhne auf nur noch knapp 50% des Niveaus von 1985. Durch die Krise entstanden 1998 dramatische zusätzliche Einkommenseinbußen, die Reallöhne gingen auf weniger als ein Drittel des Niveaus von 1991 zurück.<sup>6</sup> Der Anteil der Bevölkerung mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze stieg nach einer Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) 1999 auf 30%, nach Angaben des Goskomstat sogar über 40%.<sup>7</sup> Gleichzeitig bezogen 10% der Bürger Rußlands im Jahre 1999 nach Angaben des Goskomstat mehr als ein Drittel des Gesamteinkommens, während die ärmsten 10% der Bevölkerung weniger als 3% des Gesamteinkommens erhielten.<sup>8</sup> Auch die Zahlen für die Beschäftigung in der Russischen Föderation zeugen von den erheblichen sozialen Problemen der Bevölkerung. Von 1990 bis 1997 war die Zahl der Beschäftigten um 15 Millionen bzw. 20% gefallen,<sup>9</sup> 1999 lag die offizielle Arbeitslosenquote bei 12,5%.<sup>10</sup> Die russische Wirtschaft hat inzwischen die Folgen der Finanz- und Währungskrise vom August 1998 weitgehend überwunden. Das durchschnittliche reale (d.h. inflationsbereinigte) Geldeinkommen der russischen Bevölkerung stieg nach Angaben des Goskomstat im Jahre 2000 um 9%, im Jahre 2001 um weitere 6%.<sup>11</sup> Auch die Arbeitslosigkeit ging im Zeitraum seit der Augustkrise erheblich zurück und lag 2001 bei 9%.<sup>12</sup>

Auch wenn statistische Angaben bezüglich ökonomischer Entwicklungen in Rußland mit großer Vorsicht zu behandeln sind, so ist wohl insgesamt eine positive Tendenz der sozialen Lage der russischen Bevölkerung seit 1998 nicht von der Hand zu weisen. Es ist anzunehmen, daß das Einkommen der Bevölkerung in einer stetigen Besserung seit 1999 inzwischen ungefähr zu dem sehr niedrigen Niveau der Periode vor der Augustkrise zurückgekehrt ist. Dies bedeutet jedoch bloß, daß damit der problematische Stand der Vorkrisenzeit erreicht wurde. In einer im Februar 2002 durchgeführten Umfrage des russischen Meinungsforschungsinstituts „Fond Obščestvennogo Mnenija“ (FOM, Moskau) erklärten 32% der Befragten, daß sie praktisch ihr gesamtes Geld für Nahrungsmittel ausgaben.<sup>13</sup> Nach Angaben einer Studie des Russischen Instituts für Statistik lebte im September 2001 ungefähr ein Viertel aller Russen unter der Armutsgrenze.<sup>14</sup>

Der Rückgang des Einkommens in Folge der Augustkrise und der Prozeß der Erholung des Einkommens spiegelt sich auch in den regelmäßig seit 1994 über den Stand der Zufriedenheit der russischen Bevölkerung durchgeführten repräsentativen Umfragen des russischen Meinungsforschungsinstituts „Vserossijskij Centr Izučenija Obščestvennogo Mnenija“ (VCIOM, Moskau) wider. In den Umfragen wurde die Frage gestellt, welche der folgenden Aussagen am ehesten der Situation der Befragten entspreche: a) unsere ärmliche Lage auszuhalten ist unmöglich; b)

<sup>6</sup> Clarke, Simon: *New Forms of Employment and Household Survival Strategies in Russia*, Coventry 1999, S. 120.

<sup>7</sup> Per Gesetz ist das Existenzminimum definiert als die geschätzten Kosten der Ernährung einer Person zuzüglich anderer Grundbedürfnisse wie Heizung und Elektrizität.

<sup>8</sup> Goskomstat: *Osnovnye pokazateli, karakterizujuščie uroven' žizni naselenija 1998–1999*, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.gks.ru/scripts/free/1c.exe?XXXX50F.1.12.5.1/120110R>

<sup>9</sup> Goskomstat: *Statističeskij buleten' 48/1998*.

<sup>10</sup> Allerdings stieg gleichzeitig die Beschäftigung um fast 1 Mio. Personen an, da durch das rapide gefallene Realeinkommen insbesondere der Rentnerhaushalte die Erwerbsquote ebenso anstieg vgl.: *Russische Bevölkerung trägt Folgen der Krise von 1998*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 5.5.2000.

<sup>11</sup> Goskomstat: *Osnovnye ékonomičesike i social'nye pokazateli 2001*, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.gks.ru/scripts/free/1c.exe?XXXX00F.1.1.1/120000R>

<sup>12</sup> Goskomstat: *Zanjatost' i bezrabotica*, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.gks.ru/scripts/free/1c.exe?XXXX00F.1.6.1.1/010150R>

<sup>13</sup> Fond obščestvennogo mnenija: *Pitanie rossijan*, 28.2.2002, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.fom.ru/virtual/body/#d020827>

<sup>14</sup> Nach: Statistische Angaben: *Arme reiche Russen*, moskau.ru, die Internet-Zeitung, 7.9.2001, <http://www.moskau.ru>



das Leben ist schwer, aber man kann es aushalten; c) es ist alles nicht so schlimm, man kann so leben. Der Grad der Unzufriedenheit der russischen Bevölkerung erreichte im vierten Quartal 1998 (also nach der Augustkrise) seinen höchsten Stand. Hielten noch 1994–1997 zwischen 30 und 45% der Bevölkerung ihre Lage für unerträglich, waren es im September 1998 fast zwei Drittel. Keine 10% der Bevölkerung meinten 1994–1997, es sei alles nicht so schlimm und man könne so leben; infolge der Augustkrise fiel dieser Anteil unter 5%. Seither nahm dieser letztere Teil der Bevölkerung wieder stetig zu. Ende 2001 lag er bei über 20%. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung meinte inzwischen, die Lage sei zwar schwer, aber erträglich. Der Anteil derer, die ihre Lage für unerträglich halten, lag bei „nur noch“ ungefähr einem Fünftel der Bevölkerung.<sup>15</sup> Interessant ist, daß damit der subjektive „Grad der Zufriedenheit“ der russischen Bevölkerung Ende 2001 höher war, als in den Jahren vor der Augustkrise, obwohl die objektive Lage der Einkommen sich im Verhältnis zum Vorkrisenstand nicht wesentlich verbessert hatte. Dies kann mit dem subjektiven Charakter der Fragestellung zusammenhängen. Die Unerträglichkeit einer Situation wird auch durch die Einschätzung bestimmt, ob man es vermag, sich mit ihr einzurichten – es wurde schließlich nicht danach gefragt, ob man die gesellschaftlichen Verhältnisse für den eigenen Interessen zuträglich hält oder nicht. Mit der Augustkrise 1998 hatte zumindest der Teil der russischen Bevölkerung, der die Kriegszeit nicht bewußt erlebt hatte, einen neuen ökonomischen Tiefpunkt erlebt, bei dem sich möglicherweise für viele Menschen erwies, daß sie auch mit noch weniger auszukommen vermögen, als sie zunächst geglaubt hatten.<sup>16</sup>

Interessanterweise fällt nun die Periode der Verbesserung sowohl der sozialen Lage der Bevölkerung als auch ihrer subjektiven Einschätzung weitgehend mit der Amtszeit Vladimir Putins zusammen. Gerade in der Periode, in der der „Grad der Zufriedenheit“ der Bevölkerung anstieg, wuchs auch die Popularität des Präsidenten. Putin erhielt seit Mai 2000 regelmäßig die Zustimmung von 60–75% der Bevölkerung. Ende 2001 stieg dieser Wert auf 86%.<sup>17</sup> Dies legt nahe, daß Putins Popularität auf der Verbesserung der Einkommenslage der Bevölkerung beruht. Präsident Putin verspricht dabei nicht, zumindest nicht direkt, die materielle Lebenslage der Bürger seines Landes zu verbessern. Er betont vielmehr die Notwendigkeit, ihre soziale Rechte zu reduzieren. Ich will dies im folgenden anhand einiger typischer Äußerungen des Präsidenten illustrieren. Aber auch die Praxis seiner Politik zielt nicht auf eine Hebung, sondern eher auf eine stärkere Belastung des Einkommens der einkommensabhängigen Bevölkerung ab. Dies soll am Beispiel der Steuerreform gezeigt werden.

## Putins Diskurs der „sozialen Frage“

In dem Gesellschaftsmodell, das Putin vorstellt, sind alle Aspekte der Wirtschafts- und Sozialpolitik einem Hauptziel untergeordnet: der Rekonstitution eines starken russischen Staates und dem dafür erforderlichen Wirtschaftswachstum.<sup>18</sup> In Putins Rhetorik ist demgemäß eine marktwirtschaftliche und demokratische Orientierung des Landes insoweit wichtig, wie sie auch Mit-

<sup>15</sup> Sedov, L. A.: Social'no-političeskaja obstanovka v Rossii: sentjabr' 2001 goda, po dannym oprosov obščestvennogo mnenija, provedennyh VCIOM, in: Polit.Ru, 5.10.2001, im Internet veröffentlicht unter: [www.polit.ru/documents/445879.html](http://www.polit.ru/documents/445879.html)

<sup>16</sup> Eine ähnliche Argumentation bezüglich der sozialen „Geduld“ vieler Russen findet sich bei Ries, Nancy: Russian talk: culture and conversation during Perestroika, Ithaca 1997.

<sup>17</sup> Fond obščestvennogo mnenija: Ocenki, 6.12.2001, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.fom.ru/reports/frames/tb014604.html>

<sup>18</sup> So sagte Putin beispielsweise in seiner Rede vor dem Parlament im Juli 2000: „Eine stabile Wirtschaft ist die Hauptgarantie sowohl einer demokratischen Gesellschaft, als auch die Grundlage der Grundlagen eines starken und in der Welt angesehenen Staates.“ Putin, Vladimir: Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii, 8.7.2000, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>. Für eine ausführlichere Analyse vgl.: Fruchtmann, Jakob: Putins Versuch einer Rekonstitution Rußlands. Anmerkungen zum Stil des neuen Präsidenten, in: Hans-Hermann Höhmann (Hg.): Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas, Bremen 2001, S. 104–123.

tel der Machtsicherung des russischen Staates ist.<sup>19</sup> Macht und Staatlichkeit sind zentrale Begriffe in Putins öffentlichen Reden. In fast jedem Text des Präsidenten ist mehrfach vom Staat oder verwandten Wörtern (staatlich, Staatlichkeit etc.) die Rede, nämlich 2180 mal in 304 von insgesamt 346 öffentlichen Äußerungen der letzten zwei Jahre. 541 mal, in 138 Texten, gebraucht er Formen des russischen Wortes für "Macht". Aber auch die sozialen Probleme der Bevölkerung nehmen einen erheblichen Raum in den Reden Putins ein. In den untersuchten Texten gebraucht er in 135 Texten 336 mal Formen des russischen Wortes „sozial“.<sup>20</sup>

Bei seinen öffentlichen Auftritten spricht Putin den Rückgang des Einkommens der Bevölkerung durchaus offen an. So betont er beispielsweise in seiner zu Neujahr in der „Nezavisimaja Gazeta“ veröffentlichten „Milleniumsbotschaft“, daß im Verlauf der gesamten Reformjahre ein stetiges Sinken der realen Geldeinkommen der Bevölkerung zu verzeichnen war.<sup>21</sup> Putin leugnet nicht, daß die soziale Lage eines Großteils der Bevölkerung extrem schwierig ist: „Für sehr viele Menschen ist es immer noch schwierig, ihre Kinder groß zu ziehen, ein würdiges Alter für ihre Eltern zu sichern – das Leben ist schwer.“<sup>22</sup>

Er betont auch – insbesondere bei Ansprachen an die russische Bevölkerung – die politische Priorität der Steigerung des Einkommens der Bevölkerung. So sagt er beispielsweise in einer Rede, die er im Dezember 2000 in den Magnitogorsker Stahlwerken vor den Arbeitern des Betriebes hält: „Ziel und Sinn unserer Reformen und Aktivitäten zur Stärkung des Staates und der Macht muß natürlich der Mensch sein, daß die Löhne steigen, daß die arbeitenden Menschen würdig leben.“<sup>23</sup> Jenseits der Frage der Glaubwürdigkeit solcher Darstellungen politischer Ziele kommt es jedoch noch immer ganz auf die Einschätzung der Mittel und die Bedingungen ihrer Realisierung an, welche politischen Taten aus ihnen dann tatsächlich folgen.

Auf einem Treffen mit Gewerkschaftsvertretern sagt Putin im November 2001: „Letztlich kann nur das Wachstum der Wirtschaft zur Quelle des sozialen Wohlergehens jedes Einzelnen werden.“<sup>24</sup> Das einzige Mittel, um das vorgebliche Ziel der Verbesserung der Lage der „arbeitenden Menschen“ zu erreichen, ist seiner Darstellung nach also Wirtschaftswachstum. Dabei wird vorausgesetzt, daß dieses Wachstum unter den neuen Bedingungen aus dem Erfolg von Unternehmerinteressen resultiert. Putins Äußerungen ist weiterhin zu entnehmen, daß dieser Erfolg durchaus auf Kosten von Arbeitnehmerinteressen zustande kommen kann, wiederum auf einem Treffen mit Gewerkschaftsvertretern sagt Putin im April 2001: „Die Arbeitsverhältnisse enthalten ein erhebliches Konfliktpotential, Sie und ich, wir wissen das sehr wohl. Und die Aufgabe

<sup>19</sup> Eine ähnliche Auffassung vertreten beispielsweise Diligenskij (vgl. G. G. Diligenskij: Putin und die russische Demokratie, in: Osteuropa 6/2001, S. 647–656) oder Luchterhandt (vgl. Otto Luchterhandt: Autoritäres Weltbild, in: Internationale Politik 5/2000, S. 7–14, insb.: S. 13).

<sup>20</sup> Zum Vergleich: In denselben Texten verwendet Putin in 88 Texten 277 mal Ableitungen von „Demokratie“ (demokratisch, Demokrat etc.). Ausgezählt wurden alle Vorkommnisse von vlast\*/Vlast\*, social\*/Social\* und demokrat\*/Demokrat\* (eigene Berechnung, Zeitraum: 21.1.2000 bis 12.11.2001, Quelle der untersuchten Texte im Internet: <http://www.president.kremlin.ru>).

<sup>21</sup> Vgl. Putin, Vladimir: Rossija na rubeže tysačletij, im Internet veröffentlicht unter: [http://www.pravitelstvo.gov.ru/government/minister/article-vvp1\\_txt.html](http://www.pravitelstvo.gov.ru/government/minister/article-vvp1_txt.html), (im folgenden „Milleniumsbotschaft“).

<sup>22</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii, 8.7.2000, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>. Für eine englische Version vgl.: BBC Monitoring: Russian President's Address to Federal Assembly (Text Source: Russia TV, Moscow, in Russian 0800 gmt) 8.7.2000, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.monitor.bbc.co.uk>

<sup>23</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie Prezidenta RF V.V. Putina na vstreče s rabotnikami OAO „Magnitogorskij metallurgičeskij kombinat“, 9.12.2000, Magnitogorsk, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/119.html>

<sup>24</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie Prezidenta Rossijskoj Federacii V.V. Putina na IV s'ezde Federacii nezavisimych profsojuzov Rossii, 28.11.2001, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/387.html>

besteht darin, dieses Potential zu senken.<sup>25</sup> Putin verschweigt auch nicht, worin dieses „Konfliktpotential“ besteht, nämlich u.a. in konfligierenden Interessen bezüglich der Bezahlung der Arbeit, er spricht von der „Gewohnheit an der billigsten Ware zu sparen, wenn Sie es mir gestatten es so zu sagen, an der Arbeitskraft. Das ist zu einer Tatsache unseres Lebens geworden.“<sup>26</sup> Jedoch macht er auch deutlich, daß er diese „Tatsache unseres Lebens“ durchaus begrüßt, weil sie einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg russischer Unternehmer leistet:

*Einerseits ist die Billigkeit der Arbeitskraft natürlich ein wesentliches Element der Entwicklung der Wirtschaft, aber andererseits kann diese Billigkeit auch zur Bremse der Entwicklung der Wirtschaft werden.*<sup>27</sup>

Wann die Arbeitskraft zu billig für die Förderung des angestrebten Wachstums ist, spezifiziert Putin nicht näher. Auf jeden Fall rät er den Gewerkschaften entschieden davon ab, sich mit Lohnforderungen gegen die Interessen der Unternehmer durchzusetzen und diese damit zu „bremsen“. Schließlich müsse man auch realistisch sein – wobei Putin keinen Zweifel darüber läßt, wessen Interessen für ihn als „Realität“ zählen: „Wenn ein Unternehmen unrentabel und archaisch ist, ist es nutzlos, ein Steigen des Lohnes oder des Lebensstandards überhaupt zu erwarten.“<sup>28</sup> Damit spricht Putin also auch die Bedingung der Realisierung von „Ziel und Sinn der Reformen“ aus – die Rentabilität der Unternehmen, für die Lohnkosten keine Schranke sein sollen.

Zieht man also zur Einschätzung der zu erwartenden politischen Taten über die von Putin dargestellten politischen Ziele hinaus auch die von ihm dargestellten Mittel und Bedingungen ihrer Realisierung hinzu, wird deutlich, daß den Äußerungen Putins in keiner Weise die Absicht zu entnehmen ist, den sozialpolitischen Handlungsbedarf zu senken. Im Gegenteil, für die Rentabilität russischer Unternehmen schätzt er die „Billigkeit der Arbeitskraft“ sehr – um so wichtiger ist daher die Rolle der Sozialpolitik. Putin betont in seinen Auftritten auch in eindringlicher Form, daß er der Sozialpolitik besonders große Bedeutung beimißt, so beispielsweise in der stilistisch nicht untypischen Einleitung einer Rede, die er im März 2000 hielt: „Wenn wir mit dem Wichtigsten beginnen – den sozialen Fragen – dann möchte ich das Folgende sagen: Das ist natürlich das Problem Nummer eins – die Realisierung der staatlichen Sozialpolitik. Die Frage ist immer aktuell, wichtig für jeden beliebigen Staat, um so mehr für unseren. Wir wissen, in welchem Zustand sich unsere Bevölkerung befindet, wie hoch das Einkommen ist und so weiter und so fort.“<sup>29</sup> Für eine Analyse des *Inhaltes* der Bedeutung, die Putin Sozialpolitik beimißt, müssen jedoch weitere Texte zu Hilfe gezogen werden.

Aus politischer Sicht birgt die von Putin gelobte „Billigkeit der Arbeitskraft“ nämlich auch erhebliche Risiken. Unter anderem in seiner Ansprache an das Parlament im Juli 2000 machte Putin deutlich, daß er die sozialen Entwicklungen für eine ernsthafte Bedrohung der Existenz der Nation halte, da sie ihre wichtigste Ressource – das Volk – in seinem Bestand gefährdeten. Er zählt die folgenden Punkte zu den stärksten Gefährdungen der nationalen Sicherheit Rußlands:<sup>30</sup> a) Der hohe Anteil der Bevölkerung, der unter der Armutsgrenze lebt und die Arbeitslo-

<sup>25</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie Prezidenta Rossijskoj Federacii V.V. Putina na soveščanii s predstaviteljami profsojuzov, 28.4.2001, Vologda, im Internet: <http://www.president.kremlin.ru/events/201.html>

<sup>26</sup> Ebd.

<sup>27</sup> Ebd.

<sup>28</sup> Ebd.

<sup>29</sup> Putin, Vladimir.: Vystuplenie na zasedanii Pravlenija Associacii „Černozem'e“, 18.3.2000, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/18.html>

<sup>30</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii, 8.7.2000, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>. Auch im nationalen Sicherheitskonzept, eines der ersten Dokumente, denen Putins politische Marschrichtung zu entnehmen war, wird ähnlich argumentiert, vgl.: Koncepcija nacional'noj bezopasnosti RF, 14.1.2000, veröffentlicht im Internet unter: [http://nvo.ng.ru/concepts/2000-01-14/6\\_concept.html](http://nvo.ng.ru/concepts/2000-01-14/6_concept.html)

sigkeit; b) Die Krise im Gesundheitssystem und sozialen Schutz der Bevölkerung, bei wachsendem Alkohol- und Drogenkonsum; c) Der starke Rückgang von Geburtenrate und Lebenserwartung, die Deformierung der demographischen und sozialen Zusammensetzung der Gesellschaft und die „Unterminierung der Arbeitsressourcen“ als Folgen der tiefen sozialen Krise. Dies machte Putin auch in seiner Ansprache an das Parlament, die im Land erhebliche Aufmerksamkeit erzielte,<sup>31</sup> drastisch deutlich:

*Mit jedem Jahr gibt es immer weniger von uns Bürgern Rußlands. Seit mehreren Jahren sinkt die Bevölkerung im Durchschnitt jährlich um 750.000. Und wenn wir den Prognosen Glauben schenken sollen [...], dann wird es in 15 Jahren wohl 22 Millionen weniger Russen geben. Ich bitte Sie, ein wenig bei dieser Zahl zu verweilen – ein Siebtel der Bevölkerung des Landes. Wenn sich die gegenwärtige Tendenz fortsetzt, wird dies die Existenz der Nation gefährden.*<sup>32</sup>

Daraus läßt sich einer der wesentlichen Gesichtspunkte russischer Sozialpolitik, wie Putin sie darstellt, entnehmen: Als Grundlage des „Überlebens der Nation“ ist das Volk in seinem Bestand zu sichern. In dieser Betrachtungsweise erscheint der Einzelne nur als Teil einer Masse, die es insgesamt zu schützen gilt. Das impliziert, das nicht unbedingt jedes Individuum, nicht einmal jede Bevölkerungsgruppe erhalten bleiben muß. Darüber hinaus ist nicht positiv vom materiellen Wohlergehen, sondern vom Erhalt der bloßen Existenz die Rede. Dabei wird die Bevölkerung Rußlands nicht nur als Arbeitsressource, sondern als Existenzgrundlage, als die Ressource der Nation schlechthin besprochen.<sup>33</sup>

Als Ressource können Menschen aber nur gelten, wenn sie einem politischen Willen zu ihrer Benutzung erschließbar sind. Häufig werden von Putin Höhe und Verteilung des Einkommens als Gefahren einer Spaltung der Gesellschaft, soziale Diskrepanzen als Hindernis einer herzustellenden Einheit der Nation und soziale Schwierigkeiten eines Großteils der Bevölkerung als Gefährdung der politischen Stabilität besprochen. Darin wird mehr als nur ein aktuelles Problem der Steuerung der öffentlichen Meinung gesehen, sondern vielmehr ein Problem, das das nationale Selbstverständnis der Bürger, die generelle Loyalität gegenüber dem russischen Staat und die Bereitschaft zu nationalen Diensten betrifft. Dementsprechend betont Putin im März 2000: „Erfolgreiche soziale Programme haben heute, ohne jede Übertreibung, nicht nur eine soziale, sondern vor allem eine politische Bedeutung. Sie können die Gesellschaft zusammenschweißen und den ganzen Staat vereinen...“<sup>34</sup> Ein Jahr später, in einem Interview mit den wichtigsten russischen Tageszeitungen äußert sich Putin ähnlich: „Ohne die Unterstützung der Bevölkerung ist die Sicherstellung des Umbaus der Wirtschaft nicht möglich. Und die Unterstützung der Bevölkerung kann man nicht ohne Erfüllung der sozialen Verpflichtungen von Seiten des Staates sicherstellen.“<sup>35</sup>

Die wesentlichen Funktionen der Sozialpolitik, wie Putin sie darstellt, bestehen also in der Sicherung der Nutzbarkeit der Bevölkerung Rußlands als nationale Ressource nach zwei Seiten

<sup>31</sup> Nach einer repräsentativen Umfrage des FOM nahmen 41% der Bevölkerung diese Ansprache zur Kenntnis, vgl. Černjakov, A. A.: Prezidentskoe poslanie ot 8 ijulija, 19.7.2000, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.fom.ru/reports/frames/short/d001339.html>

<sup>32</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii, 8.7.2000, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>. Ähnlich wird diese Sichtweise auch in dem aktuell viel diskutierten „Jahr-2003-Problem“ besprochen, vgl. z.B. Michail Deljagin in Trud, 19.9.2000.

<sup>33</sup> Konkreter gefaßt sieht man das Problem an den Musterungen für den russischen Militärdienst. Wie die Rossijskaja Gazeta am 3.10.2000 meldet, sind 55% der Gemusterten in Rußland gesundheitlich nicht voll einsatzfähig.

<sup>34</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie na zasedanii Pravlenija Associacii „Černozem'e“, 18.3.2000, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/18.html>

<sup>35</sup> Putin, Vladimir: Interv'ju Prezidenta Rossijskoj Federacii glavnym redaktorom gazet „Komsomol'skaja pravda“, „Izvestija“, „Moskovskij komsomolec“, „Trud“, 20.3.2001, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/183.html>

hin: Sozialpolitik hat, nach seiner Argumentation, sowohl die physische als auch die politische Verfügbarkeit der Bevölkerung, ihre Nutzbarkeit nach Fähigkeit und Willen, sicherzustellen.

Das vielleicht wichtigste Argument, mit dem Putin für diese Unterstützung der Bevölkerung wirbt, ist die Angewiesenheit vieler auf soziale Leistungen des russischen Staates. So sagt er in seiner im Fernsehen übertragenen Ansprache an das Parlament im April 2001: „Eine konsolidierte und effektive Staatsmacht brauchen wir zur Lösung der dringenden sozialen und ökonomischen Probleme“.<sup>36</sup> Das Zustandekommen dieser Probleme steht dagegen nicht im Mittelpunkt des Arguments. Sicher ist aber, daß zunehmende Armut die Angewiesenheit auf soziale Hilfen nicht mindert. Putin setzt also auf die Überführung von Abhängigkeiten in Loyalitäten.

Wie beabsichtigt Putin nun diese Funktionen der Sozialpolitik zu realisieren? In Bezug auf die zur Verfügung stehenden Mittel für die grundlegendsten sozialpolitischen Aufgaben gibt sich Putin realistisch. Ebenso offen, wie er das niedrige Einkommen der russischen Bevölkerung anspricht, besteht er darauf, daß für die existierenden sozialpolitischen Verpflichtungen des russischen Staates nicht genügend Mittel bereitstünden. Putin plädiert für Ehrlichkeit in der Bilanzierung der Mittel, an Stelle der Verabschiedung von Gesetzen, zu deren Umsetzung die ökonomischen Mittel fehlten:

*Unehrllichkeit hat sich auf staatlicher Ebene eingenistet – und es ist vielleicht angemessen, dies zu erwähnen, wo wir alle hier in dieser Halle versammelt sind. Wir verabschieden viele Gesetze und wissen bereits vorher, daß es für sie keinen finanziellen Rückhalt gibt – wir setzen eine Entscheidung einfach nur aus Gründen der politischen Zweckmäßigkeit durch und denken nicht weiter darüber nach.<sup>37</sup>*

Statt „populistischer“ Maßnahmen, die nur auf dem Papier gelten und, insofern sie einen materiell nicht realisierbaren politischen Willen ausdrücken, „unehrlich“ sind, sollen unter Putin soziale Rechte, die von der Legislative vergeben werden, auch in der Gesellschaft materiell realisiert werden. Nach Angaben von Götz wurden 1999 Mittel im Umfang von 1,6% des BIP für soziale Hilfen ausgegeben. Wären alle geltenden diesbezüglichen föderalen Gesetze strikt eingehalten worden, hätten 15% des BIP für soziale Zwecke ausgegeben werden müssen. Das bedeutet, daß knapp 90% der formal existierenden sozialen Rechte nicht als materielle Leistungen umgesetzt wurden.<sup>38</sup>

Durch das Versprechen der Ehrlichkeit sowie eine entsprechende politische Umsetzung soll neues Vertrauen in den Staat gefördert und Akzeptanz staatlicher Rahmensetzung für ökonomische Aktivitäten gesteigert werden.<sup>39</sup> „Das schlimmste ist“, so Putin bei einem Treffen mit Gewerkschaftsvertretern, „wenn der Staat [soziale] Verpflichtungen auf sich nimmt und diese nicht einhält. Das ist schlimmer, als bescheidene Verpflichtungen auf sich zu nehmen, aber deren Einhaltung unter allen Umständen zu erzielen. Dann geht wenigstens nicht das Vertrauen des Volks in die Staatsmacht und alle anderen Institutionen, die eng mit der Staatsmacht verbunden sind, verloren.“ Entscheidend ist dabei also weniger, wie es den betroffenen Menschen materiell ergeht, als wie sich dies auf ihre Einstellung dem Staat gegenüber auswirkt. Zu dem Ziel der Angleichung sozialer Rechte und ihrer materiellen Erfüllung durch den Staat führen prinzi-

<sup>36</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie Prezidenta RF V.V. Putina s poslaniem Federal'nomu Sobraniju RF, 3.4.2001, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/191.html>. Diese Rede hat in der Bevölkerung besonders viel Aufmerksamkeit erzielt. Sie wurde von praktisch allen Fernsehsendern in voller Länge und in Auszügen ausgestrahlt.

<sup>37</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii, 8.7.2000, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>

<sup>38</sup> Götz, Roland: Präsident Wladimir Putins Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell: Konzeption, Einflüsse, Realisierungschancen, SWP-Studie 13, Juli 2001, Berlin, S. 14f.

<sup>39</sup> Tatsächlich hat sich beispielsweise die Pünktlichkeit der Rentenzahlungen seit Putins Amtsantritt erheblich verbessert.

piell zwei Wege: Entweder werden die tatsächlichen Ausgaben an die de jure vorhandenen Rechte angepaßt, oder es werden umgekehrt die sozialen Rechte an die tatsächlichen Ausgaben angepaßt. Putin plädiert eindeutig für letztere Variante. Was die sozialpolitische Aufgabenstellung angeht, verspricht er, die sozialen Rechte von Bevölkerungsgruppen zu *reduzieren*. Rechtsansprüche, die gestrichen werden, können dann auch nicht mehr enttäuscht werden.

*Wir haben keine andere Wahl, als exzessive soziale Vorhaben zu kürzen und sicherzustellen, daß wir die verbleibenden streng einhalten. Dies ist der einzige Weg, das Vertrauen der Menschen in den Staat zurückzugewinnen.*<sup>40</sup>

Nun könnte man annehmen, daß Putin eine Ausweitung sozialer Rechte vorsieht, sobald sich die konjunkturelle Lage verbessert. Im März 2000 sagt er: „Keinerlei Versprechungen werden erfüllt, wenn wir nicht diese notwendige Bedingung sicherstellen – das Wirtschaftswachstum. Ausgaben für die soziale Versorgung hängen direkt von dessen Tempo ab.“<sup>41</sup> Daraus könnte folgen, daß das zu dieser Zeit steigende Wachstum auch in höheren Sozialausgaben resultiert. Aber auch der Umstand, daß günstigere Konjunkturdaten einen größeren Umfang sozialpolitischer Tätigkeiten erlauben, bringt Putin nicht davon ab, den Umfang der sozialen Rechte der Bevölkerung zu reduzieren. In einem Interview mit der *Izvestija* vom 14.7.2000 sagt er:

*Ja, es herrscht eine günstige äußere Konjunktur, von der wir Gebrauch machen, das habe ich offen zugegeben. Es gibt jedoch auch etwas anderes – konsequentes, beharrliches und bewußtes Vorgehen des Staates. Unter anderem was die sozialen Verpflichtungen betrifft. Wir halten diese strikt ein. Gleichzeitig versuchen wir, diese nicht leichtsinnig zu erweitern. Das könnte man ja tun, wenn man berücksichtigt, daß der Staat derzeit über bestimmte Einnahmen verfügt. Wir sind nicht darauf aus, eine kostengünstige, jedoch kurzfristige Popularität zu erlangen. Wir sind bestrebt, die Bedingungen der wirtschaftlichen Tätigkeit so zu formulieren, daß günstige Bedingungen für die Entwicklung der Industrie und Wirtschaft insgesamt geschaffen werden können.*<sup>42</sup>

In diesem Zitat gibt Putin deutlich zu verstehen, daß er selbst seine Popularität nicht auf materielle Verbesserungen für die Bevölkerung gründen möchte. „Günstige Bedingungen für die Entwicklung der Industrie und Wirtschaft insgesamt“ scheinen sich seiner Auffassung nach nicht mit sozialen Verbesserungen für die Bevölkerung zu vertragen, denn diese seien „nur kurzfristiger Natur“. Es geht ihm vielmehr um gesamtwirtschaftlich und vor allem marktwirtschaftlich funktionale soziale Rechte. Deren Kosten sind Putins Äußerungen zufolge niedrig zu halten. Wenn er also betont, daß Sozialpolitik ohne ökonomisches Wachstum nicht finanzierbar ist, dann drängt er folglich nur darauf, daß für das erforderliche Wachstum alle anderen Interessen zurückzustehen haben. In einem Interview, das im Jahre 2000 am Heiligabend vom russischen Fernsehen gesendet wurde, fand Putin die folgenden stilistisch für ihn nicht untypischen Formulierungen: „Und hier müssen wir wählen zwischen den aktuellen Problemen sozialen Charakters und zwischen dem Ausbau der Wirtschaftspolitik in der erforderlichen Weise.“<sup>43</sup> Bei der Wahl zwischen „Problemen“ und der „erforderlichen Weise des Ausbaus“ scheint Putin sprachlich Präferenzen auszudrücken.

<sup>40</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii, 8.7.2000, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>

<sup>41</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie na zasedanii Pravlenija Associacii „Černozem'e“, 18.03.2000, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/18.html>

<sup>42</sup> Putin, Vladimir: Interv'ju Prezidenta Rossijskoj Federacii V.V. Putina gazete „Izvestija“, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/46.html>, gedruckt erschienen als: Rossija ne dolžna byt' i ne budet policejskim gosudarstvom, in: *Izvestija*, 14.7.2000.

<sup>43</sup> Putin, Vladimir: Interv'ju Prezidenta Rossijskoj Federacii telekanalam ORT, RTR i „Nezavisimoj gazete“, 24.12.2000, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/127.html>

Da die budgetären und einzelwirtschaftlichen Kosten der sozialpolitischen Aufgaben das strategische Ziel hoher marktwirtschaftlich erzielter Wachstumsraten nicht relativieren dürfen, soll die Sozialpolitik auf die national unverzichtbaren elementaren Funktionen beschränkt bleiben. Wie soll eine solche Sortierung der sozialpolitischen Aufgaben in „verzichtbare“ und „unverzichtbare“ durchgeführt werden? Putin macht diesbezüglich Andeutungen:

*Wir sollten Sozialpolitik auf Grundlage der Prinzipien der Zugänglichkeit für alle und der akzeptablen Qualität – akzeptabler Qualität grundlegender sozialer Leistungen – durchführen. Leistungen müssen zunächst und vor allem an diejenigen gehen, deren Einkommen wesentlich unter dem Existenzminimum liegt. Die Kinder von Ministern kommen auch ohne Kindergeld aus und Bankiersfrauen ohne Arbeitslosengeld.<sup>44</sup>*

Absolut berechtigt zu sozialen Leistungen ist in Putins Augen also nur der Bevölkerungsteil, der zur Befriedigung der entsprechenden Bedürfnisse nicht selbst in der Lage ist. Unfähig zu privater Vorsorge ist dabei Putins Äußerungen zufolge eigentlich nur der Bevölkerungsteil, dessen Einkommen erheblich unter dem Existenzminimum liegt.<sup>45</sup> Alle anderen Bevölkerungsteile müssen folglich mit Kürzungen sozialer Leistungen rechnen.

## Gewerkschaftliche Kritik an der Steuerreform

Putins Wirtschaftspolitik zielt auf ein schnelles Wachstum auf marktwirtschaftlicher Basis. Er ist bereit, dafür großen Teilen der Bevölkerung soziale Opfer zuzumuten, falls dies erforderlich sein sollte. Im folgenden möchte ich mich am Beispiel der Steuerreform mit der Frage auseinandersetzen, welche sozialen Kosten diese „günstigen Bedingungen“ für das angestrebte Wachstum mit sich bringen. Vor allem aus gewerkschaftlichen Kreisen wurde die Kritik laut, daß einige Momente der unter Präsident Putin durchgeführten Steuerreform sozial nicht gerecht seien und zu einer Umverteilung von unten nach oben führten:

1. Ein Kritikpunkt besteht in der linearen Besteuerung der Einkommen mit einem einheitlichen Satz von 13%. Für einen großen Teil der Bevölkerung, nämlich den, dessen Einkommen so niedrig ist, daß es bislang mit nur 12% besteuert wurde, tritt tatsächlich eine Steuererhöhung in Höhe von einem Prozentpunkt in Kraft. Umfrageergebnisse zeigen, daß die Diskussion um die Einführung einer einheitlichen Einkommenssteuer von der Mehrheit der Bevölkerung zur Kenntnis genommen und die Idee für ungerecht gehalten wurde.<sup>46</sup>
2. Kritisiert wird auch die Abschaffung der Steuervergünstigungen für bestimmte sozial relevante Produkte. So werden einige aus Gründen der sozialen Rücksichtnahme reduzierte Mehrwertsteuersätze für bestimmte Waren abgeschafft.<sup>47</sup>
3. Die Verschiebung staatlicher Einnahmen in den Bereich der Akzisen (v.a. Tabak, Benzin, Alkohol) belastet nicht nur besonders die Endverbraucher, sie stellt auch eine Erhöhung des Gesamtanteils de facto regressiv wirkender Steuern dar.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii, 8.7.2000, Moskau im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>

<sup>45</sup> In diesem Zusammenhang ist im Konzept der Entwicklung Rußlands für die nächsten zehn Jahre vom „subsidiären Staat“ die Rede. Vgl.: Strategija Razvitija Rossii do 2010 goda – Koncepcija 10.5.2000, veröffentlicht im Internet unter: <http://www.russianembassy.org>

<sup>46</sup> Nur 21% der Befragten hörten das erste Mal davon, daß geplant war, von allen Bürgern Einkommenssteuern mit einem einheitlichen Satz von 13% zu erheben. 60% der Befragten hielten es für ungerecht, daß nun alle ihre Einkommenssteuer nach einem einheitlichen Satz zahlen würden. Vgl. FOM: Podochodnyj nalog, 21.6.2001, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.fom.ru/reports/frames/short/tb000910.html>

<sup>47</sup> Interview des Autors mit Valerian Aleksandrovič Gološkin, Vorsitzender des Gewerkschaftsrats in Nižnij Novgorod am 8.6.2001 in Nižnij Novgorod.

4. Experten rechnen aufgrund der aus der Reform resultierenden Verschiebung der Steuereinnahmen von den Regionen hin zum Zentrum mit erheblichen Kürzungen lokaler sozialpolitischer Leistungen, um bei geringeren Einnahmen die lokalen Haushalte ausgeglichen halten zu können. Dies gilt besonders in den Regionen bzw. Städten, die Eurobonds aufgelegt haben, für deren Güte die Ausgewogenheit der jeweiligen lokalen oder regionalen Haushalte ein wichtiger Indikator ist.<sup>49</sup>

Die Analytiker der Alfa Bank rechnen damit, daß für die Bevölkerung durch die Steuerreform insgesamt eine zusätzliche Belastung ihres Einkommens um 2% entsteht, wobei die Steuerbelastung der wohlhabendsten Teile der Bevölkerung allerdings unverändert bleibt.<sup>50</sup> Einiges deutet darauf hin, daß die Steuereinnahmen tatsächlich unter anderem auf Kosten des Einkommens der Bevölkerung gesteigert wurden. Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang, aus welchen Steuerarten sich der Zuwachs an Einnahmen nach der Steuerreform zusammensetzt. Im ersten Halbjahr 2001 stiegen allgemein die Einnahmen aus den wichtigsten Steuerarten, dabei nahmen jedoch vor allem die Einkommenssteuer, die Akzisen und die einheitliche Rohstoffsteuer (im Gegensatz beispielsweise zur Gewinnsteuer) überdurchschnittlich zu. Insgesamt stiegen im ersten Halbjahr 2001 die Einnahmen aus der Einkommenssteuer um 38,1 Milliarden Rubel bzw. 54,1% (auf nomineller Basis im Vergleich zum Vorjahreszeitraum). Die Einnahmen aus der Gewinnsteuer nahmen währenddessen um nur 36,8% zu.<sup>51</sup> Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer, deren Kosten vom Endkonsumenten getragen werden, stiegen im selben Zeitraum um 61 Milliarden Rubel oder um nominell 29,3%.<sup>52</sup> Die Einnahmen aus Akzisen, die de facto regressiv wirken, stiegen im betrachteten Zeitraum um 41,2 Milliarden Rubel entsprechend 55,2% auf nomineller Basis.<sup>53</sup>

Besonders umstritten ist die Einführung der sogenannten „sozialen Einheitssteuer“.<sup>54</sup> Von Seiten der Gewerkschaften rief sie erhebliche Proteste hervor. Bisher waren die Renten-, Gesundheits- und Arbeitsversicherungen in kassenähnlichen Fonds organisiert. Die Einzahlungen erfolgten nicht als Steuern, sondern als Abgaben in separate, zweckgebundene Fonds. Die Regierung argumentiert, daß diese Organisationsform außerbudgetärer Fonds zu erheblichem Mißbrauch geführt habe und ersetzte die einzelnen Zahlungen durch eine einheitliche Sozialsteuer mit regressiven Sätzen (im Arbeitgeberanteil) von 35,6% bis 2%. Bei einem jährlichen Einkommen unter 100.000 Rubeln sind nunmehr 35,6% Arbeitgeberanteil zu entrichten, 20% bei einem Einkommen zwischen 100.000 und 300.000 Rubeln, 10% bei einem Einkommen zwischen 300.000 und 600.000 Rubeln und nur noch 5% bei einem Einkommen über 600.000 Rubeln, ab Januar 2002 sogar nur noch 2%.<sup>55</sup> Tatsächlich nehmen die zu leistenden Zahlungen

<sup>48</sup> Im übrigen beklagt die Nationale Alkohol Vereinigung am 25.8.2000 laut Reuters, daß in den ersten fünf Monaten des Jahres 15.832 Russen an Alkoholvergiftung gestorben seien, was 45% mehr als im Vorjahreszeitraum sind. Die Vereinigung führt dies auf Erhöhung der Alkohol-Akzisen um 40% zurück, die in diesem Zeitraum stattfand, da aufgrund der gestiegenen Preise mehr schwarz gebrannt worden sei.

<sup>49</sup> Siehe dazu den Beitrag von Julia Kusznir und Sergej Mitrochin.

<sup>50</sup> Orlova, Natalya: The New Tax Code. Myth and Reality, Alfa Bank Macroeconomic Analysis, 18.8.2000.

<sup>51</sup> Dabei ist jedoch anzumerken, daß der nominelle Durchschnittslohn im ersten Halbjahr 2001 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 45,9% gestiegen ist. Goskomstat: Osnovnye social'no-ekonomičeskie pokazateli Rossii, ijun' 2001 g., 23.9.2001, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.gks.ru/osnpok.asp>

<sup>52</sup> Eigene Berechnung. Quelle: Ministerstvo Finansov: Informacija ob ispolnenii federal'nogo bjudžeta za I polugodie 2001 goda, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.budgetrf.ru/Publications/2001/Pursuance/Federal/Report/fedtreasury1sem2001pursreport/fedtreasury1sem2001pursreport030.htm>

<sup>53</sup> Eigene Berechnung. Quelle: Ministerstvo Finansov: Informacija ob ispolnenii federal'nogo bjudžeta za I polugodie 2001 goda, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.budgetrf.ru/Publications/2001/Pursuance/Federal/Report/fedtreasury1sem2001pursreport/fedtreasury1sem2001pursreport030.htm>

<sup>54</sup> Vgl. dazu auch den Beitrag von Susanne Nies im vorliegenden Band und Nies, Susanne / Walcher, Gesa: The Unified Social Tax and Its Impact on Social Policy in Putin's Russia, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr. 34, Bremen 2002.

<sup>55</sup> Vgl. Russian Economic Trends Monthly, August 2000, 16.08.2000.



sogar mit zunehmender Gehaltsstufe absolut ab. Der Arbeitgeberanteil dieser Steuer wird an der Quelle abgezogen. Eine solche Erhebung in Form einer Steuer sei, so die Argumentation der Befürworter der Steuerreform, geeignet, die Lohnnebenkosten und Anreize zur Steuervermeidung zu senken und die Einnahmefeffizienz zu steigern. Von der Senkung der Lohnnebenkosten werden Investitionsstimuli erwartet. Besonders wichtig ist der Aspekt der Bekämpfung „grauer“ Lohn- und Gehaltszahlungsschemata. Eine gängige Praxis bestand nämlich darin, Quellsteuern bzw. Sozialabgaben insbesondere bei höheren Gehaltsstufen zu umgehen, indem ein Teil des Gehalts statt in bar in Wertpapieren ausgezahlt wurde. Auf diese Weise war ein niedrigerer Steuersatz als für Gehälter vorgesehen.<sup>56</sup> Außerdem betreffe, so die Befürworter der Reform, das Verbot nicht-monetärer Steuerzahlung, das seit Januar 2001 in Kraft ist, nicht die Sozialabgaben. Ihre Überführung in eine Steuer sei insofern auch ein weiterer Schritt in der Bekämpfung der Demonetarisierung von Steuer- und Abgabenzahlungen: Indem der Monetarisierungsgrad der sozialbezogenen Abgaben erhöht werde, würden auch die Einnahmegrundlagen der sozialen Fonds gestärkt.

Einige Gewerkschaften befürchten dagegen aufgrund der Einführung der sozialen Einheitssteuer einen Abbau sozialer Leistungen und Rechte, da die entsprechenden Gelder nun nicht mehr zweckgebunden sind. Die Föderation unabhängiger Gewerkschaften Rußlands (FNPR)<sup>57</sup> argumentiert, daß Sozialversicherungen ihrer Natur nach keine Steuern sein sollten, da sie zur Absicherung der Arbeitnehmer gegen industrielle Risiken nur zweckgebunden eingesetzt werden sollten. Die FNPR befürchtet eine Liquidierung der Institution der Sozialversicherung. Insofern stelle die Erhebung in Form einer Steuer keine bloß technische Änderung des Einnahmemodus dar, sondern vielmehr eine bewußte Änderung des Systems sozialen Schutzes. Sie befürchten eine Umverteilung der eingesammelten Mittel nach fiskalischen bzw. Haushaltskriterien. Es würden neue Möglichkeiten des Gebrauchs der (ehemaligen) Versicherungsmittel zum Ausgleich von Haushaltslücken und der Senkung sozialer Abgaben geschaffen.<sup>58</sup>

Tatsächlich sind bereits jetzt bei kassenfinanzierten Reisen in Sanatorien und zu Kuraufenthalten erste Folgen der Umstellung vom Versicherungssystem auf das Steuersystem zu spüren.<sup>59</sup> Solche Kuraufenthalte und Reisen werden in der Regel (in Fortsetzung sowjetischer Traditionen) in Zusammenarbeit von Gewerkschaft, Betrieb und Reiseveranstalter organisiert. Die Finanzierung durch die Sozialversicherungsfonds von Reisen oder Kuraufenthalten, die keine zwingenden medizinischen Gründe haben, basiert auf dem sogenannten Überschußprinzip. Das bedeutet, daß für solche Reisen nur dann Finanzierungshilfen gezahlt werden, wenn im Fonds – nach Erledigung seiner grundlegenden Funktionen – noch Mittel vorhanden sind. Davon sind die bisher üblichen Zuschüsse zur Finanzierung von Kuraufenthalten abhängig gewesen. Sinken nun aufgrund der Einführung der sozialen Einheitssteuer die Einnahmen der Sozialversicherungsfonds, sinken auch die Überschüsse der Fonds und damit die Finanzierungsmöglichkeiten solcher (bislang üblicher) „Sonderleistungen“. Von Arbeitnehmervertretern in St. Petersburg beispielsweise wird damit gerechnet, daß aufgrund der Einführung der einheitlichen Sozialsteuer demnächst von den Arbeitnehmern nicht mehr wie bisher nur ca. 10–20% der Reisekosten,

---

<sup>56</sup> So betont Putin: „Die Einführung eines einheitlichen Einkommenssteuersatzes und die Senkung der Zahlungen in soziale außerbudgetäre Fonds helfen, die Einkommen aus dem Schatten zu führen.“ Putin, Vladimir: Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii, 8.7.2000, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>. Siehe dazu auch den Beitrag von Heiko Pleines im vorliegenden Band.

<sup>57</sup> Federacija nezavisimych profsojusov Rossii, sie ist die mitgliederstärkste und finanziell potenteste gewerkschaftliche Organisation Rußlands und Nachfolgeorganisation der sowjetischen Gewerkschaften.

<sup>58</sup> Vgl. „Position of the FNPR on the Issue of Introduction of a Single Social Tax“, 13.10.2000 im Internet veröffentlicht unter: [http://www.trud.org/english/14\\_06\\_2000.htm](http://www.trud.org/english/14_06_2000.htm)

<sup>59</sup> So ein führender Gewerkschaftsvertreter in Nižnij Novgorod, Interview des Autors mit Valerian Aleksandrovič Gološkin, dem Vorsitzenden des Gewerkschaftsrats in Nižnij Novgorod am 8.6.2001 in Nižnij Novgorod.

sondern 35–50% aller Kuren und 100% der „reinen“ Erholungsreisen zu zahlen sein werden.<sup>60</sup> Ähnliches gilt auch für bislang kostenfreie Sportangebote, die (in Weiterführung der sowjetischen Organisationsform) über die russischen Gewerkschaften organisiert sind. Darüber hinaus werden in Rußland kostenlose Sportmöglichkeiten für Jugendliche im Wesentlichen nur vom Bildungsministerium angeboten.<sup>61</sup> Ähnliche Folgen werden von der FNPR auch für das bislang übliche epidemiologische Prophylaxesystem und bestimmte Möglichkeiten kostenloser Heildiäten befürchtet.<sup>62</sup>

Der internationale Gewerkschaftsverband ICEM<sup>63</sup> unterstützt entsprechende russische Gewerkschaftsproteste und argumentiert darüber hinaus, die Einführung der einheitlichen Sozialsteuer führe zu einer unzureichenden Finanzierung der Renten, der Arbeitslosenunterstützung und der Gesundheitsversorgung.<sup>64</sup>

Bislang war der reale Widerstand der russischen Gewerkschaften jedoch derart gering, daß von einem ernstzunehmenden Hindernis für die Durchsetzung der Steuerreform nicht die Rede sein kann. Betrachtet man die Aktivitäten der Gewerkschaften näher, so konzentrieren diese (insbesondere die FNPR) ihren Widerstand vor allem auf die Teile der Steuerreform, die ihre *eigene* institutionelle Position bedrohen, das heißt vor allem die einheitliche Sozialsteuer. Denn hier sind Ressourcen und die Kontrolle über Ressourcen betroffen, die zuvor stets über Gewerkschaftsorganisationen verwaltet und verteilt wurden und somit für den Einfluß der Gewerkschaften von erheblicher Bedeutung sind. Solche Verluste sind aber durch politische Zugeständnisse an die Gewerkschaftsorganisationen zu kompensieren, wie beispielsweise eine stärkere politische Einbindung von Vertretern der FNPR auf Kosten anderer Gewerkschaftsorganisationen.<sup>65</sup> Tatsächlich ist Putin auch deutlich bemüht, die FNPR politisch einzubinden. Er betont immer wieder die besondere politische Bedeutung, die er der FNPR beimißt und redet viel von der gemeinsamen Verantwortung von Staat und Gewerkschaften. So sagt Putin beispielsweise beim vierten Kongreß der FNPR: „Ich denke, niemand zweifelt daran, daß wir gemeinsame Ziele haben – das Aufblühen Rußlands und seiner Bürger.“<sup>66</sup>

## Wahrnehmung der Sozialpolitik durch die Bevölkerung

Der schwache Widerstand der Gewerkschaften hängt auch mit der Wahrnehmung der Steuerreform in der Bevölkerung zusammen. Insgesamt scheint die Bevölkerung relativ gelassen auf die Steuerreform reagiert zu haben. Dies mag damit zusammenhängen, daß in der russischen Bevölkerung nicht die Erwartung vorherrscht, daß der „Buchstabe“ der neuen Gesetze auch unbedingt zur sozialen Realität wird. Schließlich klappten in den letzten 10 Jahren der *de jure* und der *de facto* Zustand der russischen Sozialgesetzgebung weit auseinander. Dazu kommt, daß die allgemeinen Reallohnverluste der abhängig Beschäftigten in den letzten Jahren in Rußland so erheblich waren, daß die durch die Steuerreform zusätzlichen zu erwartenden sozialen Verluste

<sup>60</sup> Vgl. Molokov, Aleksandr: Otdych v „Djunach“, Večernij Peterburg, 8.6.2001.

<sup>61</sup> Čudinovskich, Igor': Net deneg u roditelej – ne budet sporta u detej? Unveröffentlichtes Manuskript, Juni 2001, Sankt Petersburg. Čudinovskich ist Mitarbeiter der Föderation der Gewerkschaften Sankt Petersburgs und des Leningrader Oblast.

<sup>62</sup> Vgl. Sovet Federacii profsojuzov Sankt-Petersburga i Leningradskoj oblasti: Počemu vreden „edinyj social'nyj nalog“, Flugblatt, verteilt in Sankt Petersburg, Juni 2001.

<sup>63</sup> ICEM – Internationale Föderation der Chemie, Energie, Bergbau und allgemeinen Arbeitergewerkschaften.

<sup>64</sup> „World's Unions Criticise Tax Plan: Russia to Put New Social Burden on Workers?“, in: ICEM Update Nr. 53, 2.6.2000, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.icem.org/update/upd2000/upd00-53.html>

<sup>65</sup> Interview des Autors mit Valentin Vladimirovič Petrovič, Vorsitzender des Rates des gewerkschaftlichen Dachverbandes „Edinenie“ am 13.6.2001 in St. Petersburg.

<sup>66</sup> Putin, Vladimir: Vystuplenie Prezidenta Rossijskoj Federacii V.V. Putina na IV s'ezde Federacii nezavisimych profsojuzov Rossii, 28.11.2001, Moskau, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/387.html>

von der Bevölkerung möglicherweise als relativ geringfügig empfunden werden.<sup>67</sup> Auch die Diskussion um die Einführung der einheitlichen Sozialsteuer wurde von der Bevölkerung wenig beachtet. Nach Umfragen des FOM sagten im Juni 2001 51% der Befragten, sie hätten im Verlaufe des Interviews das erste Mal von der einheitlichen Sozialsteuer gehört. 73% sagten aus, daß die Einführung der sozialen Einheitssteuer auf der Arbeit, in ihrer Familie bzw. unter Bekannten nicht diskutiert worden sei.<sup>68</sup>

Entscheidend ist aber, daß z.Zt. in Rußland allgemein kein politisches Klima des Widerstandes gegen Putins Sozialpolitik vorherrscht. Betrachtet man die Ergebnisse aktueller Meinungsumfragen, so wird vielmehr deutlich, daß die Bevölkerung der Sozialpolitik, genauer: der Darstellung der Sozialpolitik durch Putin insgesamt eher positiv gegenübersteht. So erklärten 23% der Befragten nach Putins erstem Amtsjahr, daß ihnen gerade seine Sozialpolitik besonders gefallen habe. Demgegenüber tadelten nur 2% Putin für seine Sozialpolitik (überhaupt äußerten sich zu der Frage, worin die wichtigsten Mißerfolge Putins bestünden, nur 41% der Befragten). Insgesamt lag der Bereich der Sozialpolitik weit vor allen anderen Politikbereichen, für die Putin gelobt wurde. Im Vordergrund standen dabei für die Befragten die Erhöhungen der Renten (11%) und die Verbesserung der Pünktlichkeit der Zahlungen (wiederum v.a. der Renten; 9%). 3% äußerten sich eher abstrakt mit Aussagen wie „Er gibt sich Mühe, damit die Leute gut leben können“, „Er schenkt den Leuten viel Aufmerksamkeit“, „Er denkt ans Volk“. Aber nur 1% der Befragten meinte, daß Putin den Lebensstandard der Bevölkerung konkret verbessert habe. Auf die Frage, welche Ziele Putin ihrer Meinung nach anstrebe, antworteten zwar 41%, er wolle den Lebensstandard der Bevölkerung anheben (34% antworteten nicht). Zu dieser Rubrik wurden von den Meinungsforschern allerdings auch Antworten gezählt wie: „Er gibt sich für die Leute Mühe“, „Er will Rußland aus dem Elend führen“, „Er strebt ein reiches, blühendes Rußland an, damit alle gut leben“. Im Vordergrund scheint hier v.a. die Wahrnehmung „guter Absichten“ des Präsidenten zu stehen und die Gleichsetzung von Rußlands Wohlergehen mit dem eigenen.<sup>69</sup>

In einer anderen Studie fragten die Mitarbeiter des FOM seit Mai 2000 regelmäßig jede Woche: „Was würden Sie Präsident Putin raten, vorrangig zu tun, wenn Sie die Möglichkeit dazu hätten?“ Mitte Januar 2002 forderten 41% der Befragten, den Lebensstandard anzuheben bzw. soziale Probleme zu lösen.<sup>70</sup> (Auch bis dahin gaben stets die meisten Befragten „Aufträge“ an den Bereich der Sozialpolitik, diese Werte liegen seit Mai 2000 durchgehend über 30% und mit weitem Abstand an erster Stelle aller Antworten, mit steigender Tendenz). Interessanterweise stellten dabei 18% der Befragten (und damit die größte Einzelgruppe) konkrete Forderungen nach Zahlungserhöhungen wie: „den Lohn um 70% erhöhen“, „das Gehalt der Lehrer vervierfachen“ u.ä. Ebenfalls unter denen, die eine Anhebung des Lebensstandards fordern, nannten 16% der Bevölkerung bestimmte Bevölkerungsgruppen, insbesondere die „sozial schwachen“. Über die erwähnten 41% der Befragten hinaus forderten weitere 5% die Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. die „Abschaffung der Arbeitslosigkeit“. Hierzu kommen noch 1%, die speziell Arbeitsplätze für Jugendliche forderten. 4% der Bevölkerung (ebenfalls zusätzlich zu den bislang aufgezählten) forderten ein kostenloses Bildungswesen, weitere 2% eine kostenlose Gesundheitsversorgung.

Obwohl also Putins Sozialpolitik in der Bevölkerung relativ positiv aufgenommen wird, sieht man doch, daß die Zahl derer, die (durchaus auch konkrete materielle) soziale Forderungen an

<sup>67</sup> Interview des Autors mit Petr Oskarovič Šmitt, Leiter der Wirtschaftsabteilung des gewerkschaftlichen Dachverbandes „Edinenie“ am 13.6.2001 in St. Petersburg.

<sup>68</sup> Vgl. FOM: Social'nyj nalog, 21.6.2001, im Internet: <http://www.fom.ru/reports/frames/short/tb000911.html>

<sup>69</sup> FOM: V.Putin: god na prezidentskom postu, 5.4.2001, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.fom.ru/reports/frames/short/d011208.html>

<sup>70</sup> Die beiden zitierten Studien sind FOM: Nakazy V. Putinu, 17.1.2002, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.fom.ru/reports/frames/short/d020221.html> und Klimova, S.G.: Nakazy rossijan Prezidentu, 24.1.2001, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.fom.ru/reports/frames/short/ks010318.html>

den Präsidenten richten würden – wenn sie denn Gelegenheit dazu hätten – außerordentlich hoch ist. Und diese Zahlen halten sich, trotz ständiger optimistischer Meldungen von Seiten der Regierung und der Medien über Wachstum und steigende soziale Leistungen, ebenso beständig bzw. nehmen zu.

Zusammenfassend läßt sich die Einstellung der Bevölkerung daher wie folgt schildern: 1. Sie nimmt ihre soziale Lage sehr negativ wahr (wenn auch mit leichter Tendenz zur Verbesserung, vgl. dazu die Ausführungen zu Beginn des Beitrages). 2. Insgesamt sieht sich die Bevölkerung als von staatlichen sozialen Leistungen *abhängig*. 3. Sie nimmt die Politik – und insbesondere Putin – wahr als zuständig, aber nicht verantwortlich für ihre sozialen Nöte und appelliert an den Präsidenten um vermehrten sozialen Schutz. Sie sieht also ausdrücklich nicht die Politik als Verursacher ihrer sozialen Lage an, sondern sucht mehrheitlich bei der Politik sozialen Schutz. 4. Die Bevölkerung nimmt sozialpolitische Absichtserklärungen Putins relativ unabhängig von ihrer eigenen konkreten ökonomischen Lage sehr deutlich und positiv wahr. Insgesamt ist daher zur Zeit nicht mit Protesten von Seiten der Bevölkerung zu rechnen. In diesem politischen Klima haben radikalere Gewerkschaften als die FNPR wenig Möglichkeiten, Initiative zu entfalten.

Schließlich tragen wahrscheinlich auch die unter Putin initiierte Konstruktion eines „patriotischen Konsenses“<sup>71</sup> zur Bereitschaft der Bevölkerung bei, Kürzungen sozialer Rechte hinzunehmen. Dazu gehört das Schüren nationalen Bewußtseins (besonders mit Bezug auf die Geschichte, Sprache, Symbole und Religion der Nation) über die Medien und die Gründung staatsnaher gesellschaftlicher Organisationen, z.T. auf Betriebsebene. Genau wie die sozialpolitischen Maßnahmen zielen auch die Initiativen zur Stärkung des patriotischen Konsenses nicht auf die Bevölkerung als Menschen, sondern auf das Volk als politische Grundlage des nationalen Gemeinwesens und des Staates ab. Dies ist die Schnittstelle zwischen Putins sozialpolitischem Ansatz und seiner patriotischen Propaganda.

---

<sup>71</sup> Zur Zeit geben über 80% der russischen Bevölkerung in Umfragen an, daß sie sich zu denen zählen, die sich unbedingt als Patrioten sehen. Vgl. FOM: Patriotizm i patrioty, 29.11.2001, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.fom.ru/reports/frames/short/d014532.html>. In der russischen öffentlichen Meinung wird dabei Patriotismus sehr weitgehend mit Begriffen assoziiert, die mit dem Verzicht auf persönliche oder Gruppeninteressen zusammenhängen. Vgl. FOM: Patriotizm i patrioty, 29.11.2001, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.fom.ru/reports/frames/short/d014510.html>



### *III. Unternehmerisches Handeln und Vertrauen*

## Trust and Entrepreneurial Behaviour – A Comment\*

### Setting the stage

#### Distinguishing between personal, collective and institutional trust

With respect to conceptualizing trust, one important aspect refers to *forms of trust*. Williamson (1993) distinguishes between personal trust which he however limits to non commercial relations, risk, which characterizes commercial transactions, and institutional trust, which refers to the social, cultural, political and organizational embeddedness of economic transactions. Other authors differentiate forms of trust according to their evolvement. For example, Raiser (1999) identifies trust based on processes, based on kinship relations and extended or generalized trust, which allows us to enter into relations with unknown partners.

In our research project we set out to distinguish between personal, collective and institutional trust. For *personal trust* “a record of prior exchange, often obtained indirectly or by imputation from outcomes of prior exchange, provides data on the exchange process” (Zucker, 1986: 60). In other words, trust builds on initial knowledge about the partner. Personal trust may depend on the characteristics of a group such as a ethnic group or kinship, but it also occurs in bilateral (business) relationships, often longstanding ones, where persons have come to know each other. In both cases, they know or assume that the partner/friend will not behave in a way detrimental to the relationship, even when there are no written or explicit rules set out. That means these kinds of relationships are governed by informal norms and rules.

*Collective trust* could be based on the initial knowledge of a person, but it also refers to group behaviour in a wider sense. In this context, shared norms and mutual business conventions, which differ across sectors or business groups, play an important role in shaping business relationships. Trust occurs where the participants value the reputation of their commercial partner against the possibility of him or her breaching these goodwill-based agreements. However, the borders between personal and collective trust are blurred. It is not (always) easy to distinguish between both types of trust.

*Institutional trust* refers to the institutional environment, both to the formal organisations, sanctioning mechanism and informal codes of conduct and values. Contrary to collective norms and values, the institutional ones apply across different sectors and business groups. Institutional trust is essential for an efficient market economy. In an economy dominated by institutional trust agents enter into transactions with only limited information about the partner’s specific attributes (Raiser, 1999). In other words, the scope of trust extends beyond the number of people we know personally (Putnam, 2000). In this regard, institutional trust allows for the use of ‘anonymous’ sources in business relationships (such as new partners, or consultants for business assistance), because there are legal safeguards and sanctions in case the relationship fails. Again, collective and institutional trust have no clear cut boundaries, because collective trust also relies on informal rules within a certain group such as a sector.

---

\* Nachdruck aus: Hans-Hermann Höhmann, Friederike Welter (Hg.): Entrepreneurial Strategies and trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe. Part 1: A Review, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr. 54, Bremen 2004, S. 6–12.

## Operationalising our trust concepts

These three trust concepts guided both the design of the survey questionnaire and the case study guidelines within our research project on entrepreneurial strategies and trust in East and West Europe. For interpreting our results, we *proposed that the following situations could reflect the use of personal trust*:

(1) Entrepreneurs govern business relations informally. This implies that they do not necessarily use (written) contracts, employing person and reputation-based criteria for deciding on new deals. They also do not regulate credit relationships formally. Moreover, they use informal criteria when recruiting new employees. On the whole, personal contacts play an important role in developing, governing and enforcing business relations within and between firms. We also might expect differences in governance behaviour in those cases where friends are clients or suppliers.

(2) Entrepreneurs prefer informal sources such as family, friends or business associates when looking for information, advice and assistance, or credits. They also prefer informal and person-based criteria (such as personal knowledge of the business partner) in order to decide on new business partners or deals. When addressing the business environment (e.g., dealing with authorities), entrepreneurs often use third parties they know such as friends and business associates.

(3) Decision making within the firm is regulated informally. Moreover, entrepreneurs have a high regard for employees' creativity and initiative. There is no explicit or felt need on behalf of the entrepreneur to control his/her employees.

Most of what has been said above with regard to cues and situations reflecting personal trust, more or less also applies to *collective trust*, although it is difficult to distinguish between personal and collective trust. For example, there might be personal trust when somebody relies mainly on informal information channels in selecting business partners. But this could also indicate collective trust, especially where this selection is not based on personal knowledge, but on third party recommendations or the new partner's reputation. Collective trust is especially apparent in those cases, where entrepreneurs rely on sector-specific business conventions. When selecting new business partners, or when dealing with contract breaches, they then would draw on unwritten rules in their trade or sector.

*Institutional trust* appears difficult to capture empirically. This applies especially to our research project, which concentrated on analysing trust in entrepreneurial behaviour, thus operating on a micro level. Therefore, we mainly used an indirect approach in operationalising this trust category. In our survey and case study material, institutional trust is indirectly reflected in different ways. These include a larger reliance on formal governance mechanisms, relying on courts when enforcing contracts, turning to more 'anonymous' sources such as business support agencies or banks when asking for assistance or credits respectively.

To sum up, whilst personal and collective trust are characterized by the predominance of informality, institutional trust is characterized by a priority of formality. In this regard, trust appears both as an ingredient of human behaviour and an element of the environment where entrepreneurs behave in.

## Looking back: some troublesome questions

The empirical results from all participating project countries led us to review our conceptual background and initial propositions. The discussion within the project group focused on several 'troublesome' questions, where the empirical results appeared to indicate shortcomings of our initial concepts.



A *first problematic area* concerns the topic of *conceptualising and measuring trust in entrepreneurial behaviour*. Three questions occurred:

(1) *Has trust been confirmed as a crucial element of entrepreneurial behaviour that could clearly be identified?*

Empirical results from all project countries indicate that trust exists and that it can influence forms of entrepreneurial behaviour. Russian results also show that the roles for different forms of trust appeared to have changed over time. Personal trust, originating from ‘non-business’ relations with relatives, friends, etc. has lost its relevance as transition progressed. This is reflected in survey results, which show that up to three quarters of the surveyed entrepreneurs did not need any longer to turn to friends and close business partners when starting their venture. On the other hand, personal trust, which emerges from long-term and stable relationships with clients and/or customers, plays an important role – especially, in determining terms of contracts or preferring partners for new deals. In this regard, trust appears a crucial element for entrepreneurial behaviour. However, our research methodology, does not allow us to quantitatively assess the importance of trust in entrepreneurial behaviour.

(2) *Was it possible to discern different types of trust (personal, collective, institutional) in an analytically sufficient way?*

Empirical results allow for the conclusion that there was *no difficulty in identifying* the category ‘*personal trust*’ in entrepreneurial behaviour. Case study evidence in Germany illustrates this clearly. For example, entrepreneurs during venture creation frequently draw on friends to find their first customers. The empirical work in NE England also demonstrated the role of personal trust in relation to the sharing of information; helping others to generate ideas; assembling resources, using network links (that are sometimes latent and/or used intermittently) for the purpose.

Empirical results are *less clear with respect to the category of collective trust*, which is difficult to discover. This is partly due to our unclear concept, partly due to the empirical methodology. Based on North’s institutional theory, Chepurenko suggests a further distinction, namely, classifying collective trust as containing mainly informal elements (norms, values, conventions) and institutional trust as being mainly formal. Whilst this draws on our operationalisation of both concepts for the survey, this differentiation does not solve the underlying problem, i.e., the lack of conceptual clarity.

Instead, our results might lead us to conclude that we better ‘merge’ the concepts of personal and collective trust, instead distinguishing different elements and layers of personal trust and their role for entrepreneurial behaviour.

- In this context, the UK colleagues Smallbone and Lyon pointed out that the concept of personalised trust based on pre-existing relationships, membership of particular communities, or through brokers/guarantors remains important. Norms and business conventions of a particular community can also shape how personalised trust is built up and relates to collective trust. There is a clearer distinction between personalised and institutional trust; both of which are based on, and built up from, a number of processes. The most important of these are working relationships based on learning and secondly collective relationships (membership of a work or social community, and relationships with intermediaries, brokers, guarantors).

*Institutional trust is visible* (or non-visible in those cases where it still does not exist, such as Russia) from the empirical results. The empirical work in NE England also suggested that trust in formal institutions such as Chambers appears less important in an UK context than trust between individuals. This backs up previous results of Bachmann (2001), who indicated that personal relationships carry more weight in the deregulated British environment, compared to Germany. However, case study results from all countries also demonstrate that even in a func-

tioning institutional environment institutional trust needs to be complemented by personal trust. This especially applies to entrepreneurs who deal with sensitive data such as in accountancy, or in some computer business, for example, when designing customized computer software.

*(3) Are there indications that the level of trust and its impacts on enterprise behaviour can be measured by quantitative instruments?*

The answer is yes and no. Our survey data allows us to measure the *prevalence of forms of trust-related enterprise behaviour*, such as oral agreements, advice from friends, credits from family and vice-versa. Our survey data also allows us to assess the importance of trust in business behaviour, but only as evaluated by entrepreneurs themselves. However, we *cannot measure the level of trust*. We also cannot measure the quantitative impact of trust on enterprise behaviour (see comment to question 1). In this context, we conclude that any attempt to measure trust quantitatively needs different survey instruments. However, there is no conclusive answer whether we need to measure trust quantitatively in order to determine its impact on enterprise behaviour.

The *second troublesome area* concerned *levels of trust and trust-related typologies* for analysing the role of trust in entrepreneurial behaviour. Again, there are three important questions:

*(4) Is it possible to discern regions or sectors according to their level of trust and how could this be done?*

This question refers to the sectoral and regional embeddedness of entrepreneurial behaviour and trust. For example, sector determines payment regimes and contract arrangements. Case study evidence from Germany clearly illustrate this. Work in NE England also shows considerable sectoral variation in the level of involvement of firms in sector-based associations and organisations, which are one of mechanisms for developing trust-based relationships.

- In this context, Smallbone and Lyon suggest, that we should think in terms of the importance attached to personal trust and the importance attached to institutional trust in a particular milieu or sector, as the balance between PT and IT is not necessarily a zero sum. Sectors/milieu could be classified based on the frequency or use of different types of relationships and the risk involved in each relationship.
- The Russian colleague developed ideas for quantitative indicators, in order to measure trust levels across sectors and regions. In his view, institutional trust could be measured by the quotient “% of those who estimated a share of shadow business <25% / % of those who estimated this share between 75% and 100%”. Personal trust could be measured by different indicators:
- PTEP (personal trust in established partners): share of those who had to give collaterals for all or more than 50% of a credit / those who did not give collaterals or less than 50%;
- PTC (pt in customers): share of those who offer credit to customers / share of those who only set cash payment on delivery or bank transfer;
- RI (reputation indicator): share of those who were offered supplier credits / the share of those where supplier prefer advance payments;
- NBDTI (new business deal trust indicator): share of those who relies on familiarity with partners when deciding on new deals / share of those who prefer advance payment (v220) and who relies on guarantees.

Whilst this is an intriguing concept, we need to carefully check the sample, ensuring that enough entrepreneurs answered the relevant questions. As Chepurensko rightly points out, our sample is relatively small, thus not allowing for generalizations. Moreover, using these one-dimensional indicators we are in danger of oversimplifying. A better idea could be the construction of composite measures, taking together several relevant questions.

(5) *Is it possible to identify the interdependencies between the role of trust and other factors (constraints) influencing enterprise behaviour?*

In principal, the answer is yes. But again, this is not possible with our survey material. Instead, this relies on a process-based investigation of the emergence of trust, which asks for a different research design than we employed, namely a longitudinal one. For example, empirical work done in NE England and evidence from the cases in Germany suggest that personal trust in business relationships typically develops through trial and error and people *learning* to trust each other. Thus, personal trust in business partners often is linked (not surprisingly) to long-standing relationships. Mutual respect is necessary for personal trust to develop, which could evolve through, e.g., repeated sales. People have come to know each other.

- The research from Italy, which concentrates on one industrial district, shows that trust becomes important from an economic point of view whenever there is a risk associated with the behaviour of the other party. As this risk and the loss associated with an opportunistic behaviour is increased by specific investments of some kind (machinery, human capital), a market transaction that requires some specific investment from one or both parties is associated with trust relations. Also uncertainty is a factor, which increases the need for trust: the variability of demand requires adaptations to unforeseen contingencies that are difficult and too costly to handle without relying on trust-based relations.
- The British colleagues add that we might think about distinguishing the development of 'organisational' trust over time, based on experience, which may be sustainable over time even if personal links are broken. This may involve relationships between two individuals leading to relationships between other individuals within a firm, resulting in a range of personalised relationships linking two organisations. In principle, David thinks it may also lead to a level of trust developing in a firm or organisation that goes beyond that between 2 individuals, based on a long term relationship.

(6) *Are there specific constellations of these factors?*

With regard to this question, the answer is yes. Evidence from all country reports clearly illustrate the local and sectoral embeddedness of entrepreneurial behaviour, which in turn influence the role trust plays for entrepreneurship.

A third troublesome area is related to the emergence of trust and our empirical data: (7) *Were processes of growth or decline of trust discernible and which factors influenced such developments?*

This question is difficult to answer. Our survey data allows for an indirect analysis, based on our concepts. One such example would be to use indicators such as the changing importance of sources of advice during business development. Here, the use of informal sources during business start would reflect personal trust, whilst the use of formal sources in later stages of business development would reflect institutional trust. However, this change does not necessarily imply either a growth in institutional trust or a decline in personal trust. On the contrary, learning throughout business development also might explain this result. Case studies and key expert interviews give additional insights. For example, the Russian evidence appears to demonstrate overall growing trust into the institutional environment during the transformation process, which represents a growth from 'zero-level'.

Although the cases provided some insights into the emergence of trust, conclusive evidence to answer question (7) is lacking. This applies especially to the factors of influence in the growth or decline of trust. All we can offer at this stage is a general assessment of potentially important factors. *Growing trust* partly stems from deepening business relationships, but also from the necessity to have to trust. Groups such as business associations or sectors might act as facilitators, 'prescribing' specific (often implicit) rules for business deals (in theoretical terms these reflect North's informal institutions).

- Related to this is dei Ottati's suggestion that there is an *asymmetry* between growth and decline. Trust would usually grow step-by-step, i.e., slowly. On the contrary it could be destroyed rather quickly. If deviant behaviour cannot be fully explained immediately by referring to external factors, a spiral of suspicion is set in motion and distrust is engendered. Besides direct personal contact, time is therefore an important factor in developing trust relations.
- Dei Ottati also draws attention to the importance of looking at external conditions. In her view, adverse *external conditions* such as a prolonged recession might trigger a process of unfair competition among entrepreneurs in a region, a district, or sector. In these circumstances, it is difficult to distinguish whether the attempt to cut costs, for instance, is due to external pressure or to an unfair use of market power. Moreover, if deviant behaviours are increasing and are not sanctioned, collective trust based on shared norms of behaviour will quickly vanish. Also in this case formal institutions, which allow to sanction deviant behaviour, are needed.

In this context, a cross-sectional empirical approach clearly has its limitations. This mainly refers to a restricted dynamic orientation in researching trust processes, the changing nature of trust and the reasons for (not) trusting one another in business relations. With respect to our question, this again implies that we need more process-oriented qualitative insights.

The *fourth 'troublesome' area* contains two questions with respect to the surveyed entrepreneurs:

(8) *Did interviewed owners/managers accept the importance of researching trust?*

Evidence from England and Germany indicates that trust seldom is considered explicitly by the interviewed entrepreneurs, as it is largely habitual behaviour. Case study evidence from all countries also demonstrates that all interviewed entrepreneurs appeared to have accepted the importance of researching trust. Russian evidence additionally shows that some of them even exaggerated it, which can be put down to a lack of entrepreneurial experience.

(9) *Were entrepreneurs inclined to pretend to trust?*

This question is difficult to answer, but more likely they did not pretend. Both survey and case study guidelines were carefully phrased in a way, which was aimed at excluding this option. When conducting case interviews, an experienced interviewer often can tell where entrepreneurs report 'half-truths'. But again, as trust is habitual behaviour, it is difficult to identify why entrepreneurs seem to know "what it is that may make his business partner appear to be trustworthy" (Bachmann, 2001: 357).

## Looking forward: Lessons learned and further research topics

*Results and concepts:* The empirical results so far suggest that personal trust is typically based on an element of both calculation and habitual action, influenced by assumed norms of behaviour. This is in line with previous research studies. In general, institutional trust needs to be backed up by personal trust, except where contracts involve standardised goods. Evidence from all case studies suggest that many inter-firm relationships combine elements of institutional and personal trust.

*Methodology:* We designed the project using a cross-sectional methodology and combining a survey, case studies and expert interviews. However, as already stated above, some of our empirical results cast doubt on the value of a survey for this topic, especially in terms of analyzing and measuring different trust categories and trust levels across firms, sectors, regions. For example, for Germany we need to question the apparent role of the written contract as a safeguard and of oral or no agreements as standing for personal trust, because case studies revealed that written agreements often were needed for bookkeeping and internal revenue.

In retrospect, it might have been better to have concentrated on a longitudinal case-study approach. A survey researching trust in entrepreneurial behaviour is only really useful in reporting how frequently or common particular forms of trust-based behaviour are. A longitudinal case study approach would have allowed us to better capture the process nature of trust-based relations and their value for entrepreneurship and to gain deeper insights in their emergence.

**Further research:** One issue that could be more systematically investigated is the *experience and 'trust' that exporters have in foreign institutions*. For example, the evidence from North Eastern England indicates that where entrepreneurs lack trust in foreign institutions, they either find intermediaries that can have contracts under British Law or demand payment in advance.

Another potential topic arising from our results relates to the *evolvment of trust in business relations, e.g. to the cognitive processes involved*. Question here could refer to how much knowledge of the other person is necessary in order to develop trust, what is the influence of different environmental conditions, when is trust destroyed, etc. The environment might well play a decisive role insofar, as personal trust appears to develop quicker in certain environments (such as ethnic groups, or within business associations or certain regions), whilst naturally institutional trust is slower to develop, especially in fragile environments, and vice versa.

A methodological topic results from the discussion above on how to measure trust. Developing indicators and applying them to our research results might broaden (maybe even contradict) our current views on local, sectoral and national trust levels. Moreover, this would allow us to make cross-national comparisons in those project countries, where we conducted empirical surveys, i.e., Estonia, Russia, Germany.

## References

- Bachmann, R. (2001) Trust, Power and Control in Trans-Organizational Relations. *Organization Studies* 22(2): 337–365.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York et al.: Simon & Schuster.
- Raiser, M. (1999) Trust in transition. European Bank for Reconstruction and Development Working Paper No. 39, EBRD, London.
- Williamson, Oliver E. (1993) Calculativeness, Trust and Economic Organization. *Journal of Law and Economics* XXXVI (April): 453–486.
- Zucker, L. (1986). Production of trust: institutional sources of economic structure, 1840–1920. *Researching Organizational Behavior* 8: 53–111.

## **Vertrauen und Unternehmertum im Ost-West Vergleich\***

Politischen und rechtlichen Faktoren, welche die Handlungs-, Eigentums- und Verfügungsrechte des Einzelnen festlegen, kommt eine Schlüsselbedeutung für das unternehmerische Handeln von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu. In (West-)Deutschland, das sich als etablierte Marktwirtschaft mit einem historisch gewachsenen unternehmerischen Verständnis charakterisieren läßt, sind die grundlegenden Institutionen und Organisationen einer Marktwirtschaft gegeben und funktionsfähig. In Mittel- und Osteuropa dagegen unterschied sich das wirtschaftliche Umfeld für unternehmerisches Handeln in den ersten Jahren der Transformation – in Ländern mit langsamen Reformfortschritten auch heute noch – deutlich von demjenigen etablierter Marktwirtschaften. Marktwirtschaftliche Institutionen und Organisationen bestanden zunächst nicht und sind in einigen Ländern immer noch schwach entwickelt. Die Prägungen der sozialistischen Ära beeinfluss(t)en den formellen Rahmen sowie gesellschaftliche Werte und Einstellungen stark. Diese differierenden Umfelder bestimmen das Optionsfeld unternehmerischen Handelns in KMU. Vor diesem Hintergrund fragt der nachfolgende Beitrag nach der spezifischen Rolle, die Vertrauen für Ausprägungen unternehmerischen Handelns spielt.

### **Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns – Konzeptionelle Betrachtungen**

#### **Formelle und informelle Institutionen**

Institutionenökonomische Ansätze bieten einen geeigneten Rahmen, die externen Bedingungen unternehmerischen Handelns in Transformationsländern und die Rolle von Vertrauen zu analysieren. Generell reduzieren Institutionen die Unsicherheit zwischenmenschlicher Interaktionen und erleichtern über eine Senkung der Transaktionskosten Austauschbeziehungen. „(...) institutions and structures define what actors can do, what is expected from them, or they must do, and what is advantageous for them. In this way, they give stability and predictability to economic interaction.“<sup>1</sup> Institutionen definieren sich damit als ein gemeinsames System von Regeln bzw. Verhaltensrestriktionen, die wechselseitig respektiert werden und bei Nichteinhaltung sanktioniert werden können und darüber dem Individuum die Bildung verlässlicher Erwartungen erlauben.<sup>2</sup> Formelle Institutionen beinhalten politische, rechtliche und wirtschaftliche Regeln und Verträge, informelle Institutionen umfassen gesellschaftlich internalisierte und sozial sanktionierte Verhaltensregeln und -normen. Somit bilden Politik und Wirtschaft nach der Terminologie von North mit der Festlegung von kodifizierten Regeln die formellen Institutionen, die Kultur die informellen Institutionen des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems.

Allerdings ist hier keine scharfe Trennung möglich, da der individuelle Handlungsspielraum eben auch in Politik und Wirtschaft von informellen Regeln mitgeformt wird. Im Wirtschaftsrecht beispielsweise unterscheiden sich geschriebenes Recht und Rechtspraxis stets mehr oder weniger; erst die gängigen Rechtsauslegungen füllen diejenigen Lücken der Gesetzgebung, die sich im tagtäglichen Umgang mit dem geschriebenen Recht erkennen lassen. Picot u.a. sprechen

---

\* Nachdruck aus: Christian Meier, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (Hg.): Ökonomie – Kultur – Politik. Transformationsprozesse in Osteuropa. Festschrift für Hans-Hermann Höhmann, Bremen 2003, S.127–144.

<sup>1</sup> Dallago, Bruno: The Organisational and Productive Impact of the Economic System. The Case of SMEs, in: Small Business Economics 15/2000, S. 303–319, hier: S. 305.

<sup>2</sup> Vgl. Leipold, Helmut: Institutionenbildung in der Transformation, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Spontaner oder gestalteter Prozess? Die Rolle des Staates in der Wirtschaftstransformation, Schriftenreihe des BIOst, 38, Baden-Baden 1999, S. 133–151, hier: S 137.

hier von fundamentalen Institutionen, die evolutionär als Ergebnis menschlichen Handelns entstanden sind und durch bewußte Eingriffe kaum beeinflußt werden können, und sekundären bzw. abgeleiteten Institutionen verschiedener Stufen; zu ersteren zählen dann – in sicherlich hinterfragbarer Abgrenzung – beispielsweise Sprache und Geld, die Menschenrechte sowie gesellschaftliche Grundregeln und –normen.<sup>3</sup>

Kultur kann in diesem Zusammenhang verstanden werden als „kollektive Subjektivität“<sup>4</sup>: als Gesamtheit der von den Individuen geteilten Werte, Haltungen, gemeinschaftlichen Handlungsmuster und Normen, die der Einzelne im Sozialisationsprozeß verinnerlicht und die von Generation zu Generation überliefert werden. Kultur entscheidet in der Betrachtungsweise der Institutionenökonomik zunächst, wie Information verarbeitet und genutzt wird, und beeinflußt darüber die Ausdifferenzierung informeller Institutionen.<sup>5</sup> Sie bestimmt damit wesentlich, welche Handlungsmuster sich bei Individuen – in diesem Falle Unternehmern – gehäuft finden. In dieser Hinsicht bedingen kulturelle Normen beispielsweise die Einstellung einer Gesellschaft zum Sparen als Zukunftsvorsorge oder „living and spending to enjoy the moment“<sup>6</sup>. Beide Verhaltensmuster wirken auf die für unternehmerische Betätigung zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen ein und können so strategisches Verhalten (mit-)bestimmen. Mit Blick auf wirtschaftliche Handlungen und Handlungsmuster kommt auch Umverteilungsmechanismen, die wiederum in einer Kultur selbst angelegt sind, ein hoher Stellenwert zu.<sup>7</sup> Kultur legt also in Form von allgemein gültigen gesellschaftlichen Regeln individuelle Handlungsmuster eines Individuums fest und beeinflußt so die generell zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten.

Während informelle Institutionen die kulturell akzeptierte Grundlage für unternehmerisches Handeln darstellen und damit die gesellschaftliche Rezeption von unternehmerischen Opportunitäten beeinflussen, legen formelle Institutionen den regulatorischen Rahmen und darüber Opportunitätsfelder unternehmerischen Handelns fest. Politische Regeln definieren die gesamte politische Struktur mit ihren Organisations-, Entscheidungs- und Kontrollmechanismen und darüber die wirtschaftlichen Regeln, die wiederum Eigentums- und Verfügungsrechte bestimmen.<sup>8</sup> Über system- und ordnungspolitische Entscheidungen wie beispielsweise die Festschreibung von privaten Eigentumsrechten wird die rechtliche und institutionelle Basis für jegliche unternehmerische Tätigkeit gelegt. Aktuelle wirtschaftspolitische und politische Maßnahmen, aber auch die aktuelle wirtschaftliche Situation – beispielsweise die Kaufkraft, Nachfragepräferenzen der Verbraucher – bestimmen dann den jeweils gültigen formellen Handlungsspielraum der Unternehmer und darüber seine Strategien. Hier haben empirische Untersuchungen bestätigen können, das beispielsweise der Handlungsspielraum von KMU im Vergleich zu größeren Unternehmen aufgrund formeller wirtschaftlicher Institutionen – beispielsweise steuerrechtlicher Regelungen, der Ausgestaltung der Finanzmärkte, rechtlicher Bestimmungen im Arbeitsrecht oder bei der Arbeitssicherheit – stark eingeschränkt wird.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Vgl. Picot, A. / Dietl, H. / Franck E.: Organisation: Eine ökonomische Perspektive, Stuttgart 1999 (2. Auflage), S. 13–14.

<sup>4</sup> Casson, M.: Entrepreneurship and Business Culture: Studies in the Economics of Trust, Volume One, Aldershot 1995, S. 89.

<sup>5</sup> Vgl. North, D.C.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990, S. 42 sowie Boyd, R. / Richerson, P.J.: The Evolution of Norms: An Anthropological View, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 1994/150, S. 72–87, hier: S. 74.

<sup>6</sup> Vgl. Morrison A.: Entrepreneurship and Culture Specificity. Paper presented at IntEnt98, Oestrich-Winkel 1998, 26–28 July.

<sup>7</sup> Vgl. Polanyi, K.: The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time, Boston, MA, 1957, S. 47ff.

<sup>8</sup> Vgl. North, D.C.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990, S. 47f.

<sup>9</sup> Z.B. Henrekson, M. / Johanson, D.: Institutional Effects on the Evolution of the Size Distribution of Firms, in: Small Business Economics 12/1999, S. 11–23.

Informelle Institutionen sind dabei zum einen das Ergebnis formeller Institutionen, die sie wiederum modifizieren und deren Anwendung bzw. Umsetzung sie über ungeschriebene Regeln – beispielsweise Auslegungs- und Interpretationsmöglichkeiten im Recht – mit gestalten, sie entstehen aber auch durch gesellschaftliche Entwicklungsprozesse.<sup>10</sup> Dabei unterliegen Normen, Werte und Orientierungen sowie das formelle Institutionengefüge wechselseitigen Einflüssen, entwickeln sich aber nicht notwendig synchron. Modifikationen der informellen Institutionen vollziehen sich gemeinhin in längeren Zeiträumen, während dagegen formale politische und wirtschaftliche Veränderungen in kurzfristiger Zeitperspektive zu realisieren sind.<sup>11</sup> Funktionale Aspekte – z.B. rechtliche Vorschriften, technische Entwicklungen – dominieren deshalb auf den ersten Blick die wirtschaftlichen Handlungsmuster von KMU. Von Bedeutung für die „Stärke“ kultureller Einflüsse auf unternehmerisches Handeln ist hier, inwieweit die Unternehmer die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als übergeordnete Instanzen akzeptieren, so daß diese tradierte und gewohnte Verhaltensweisen überlagern (können).

### Vertrauen in der Institutionenökonomie

In diesem Zusammenhang spielt Vertrauen eine wichtige Rolle als Bedingung unternehmerischen Handelns. Williamson unterscheidet hier zwischen persönlichem Vertrauen, das er allerdings auf persönliche bzw. soziale Beziehungen begrenzt, Risiko bzw. „calculative trust“ als „Vertrauensfaktor“ in wirtschaftlichen Transaktionen und institutionellem Vertrauen oder in Luhmanns Terminologie systemisches Vertrauen, das sich auf die gesellschaftliche, politische und organisationale Einbettung wirtschaftlicher Handlungen bezieht.<sup>12</sup> Vom personenbasierten Vertrauen zu unterscheiden ist prozeßbasiertes Vertrauen, das auf vorherigen Erfahrungen mit dem Partner, entweder primär durch eigene Erfahrungen oder sekundär durch Erfahrungen Dritter (durch Reputation und Markennamen), gründet. Dem prozeßbasierten Vertrauen fehlt damit die Loyalität einer spezifischen Gruppe, die bei der Entstehung personenbezogenen Vertrauens eine wichtige Rolle spielt.<sup>13</sup> Damit sich über persönliches Vertrauen hinaus auch prozeßbasiertes und institutionelles Vertrauen bilden kann, muß das politische System sicherstellen, daß Vertrauens- bzw. Rechtsbrüche sanktioniert werden. Grundvoraussetzung hierfür ist die Akzeptanz und Durchsetzung zivilgesellschaftlicher Normen.

Die Institutionen des Marktes können nur funktionieren, wenn die Marktteilnehmer neben persönlichem Vertrauen ein Mindestmaß an institutionellem Vertrauen in die Verlässlichkeit getroffener Arrangements, die Redlichkeit ihrer Geschäftspartner und in die Sanktionierbarkeit von Regelverstößen entwickeln. Institutionelles Vertrauen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, das sich Menschen zu unternehmerischem Handeln in gesellschaftlich verfaßten Unternehmensformen bereit finden.<sup>14</sup> Beispielsweise wird die Bereitschaft der Einzelnen, sich im Wirtschaftsleben auf kooperative Arrangements einzulassen, maßgeblich durch gesellschaftlich vorherrschende und überlieferte Muster des Sozialverhaltens beeinflusst.

Dabei kann persönliches Vertrauen unabhängig von formalen Bedingungen existieren, institutionelles Vertrauen verlangt dagegen einen stabilen und vorhersagbaren institutionellen Rahmen, die vorherrschenden formellen Institutionen bedürfen somit ihrerseits der Legitimation durch

---

<sup>10</sup> North, D.C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990, S. 47.

<sup>11</sup> Vgl. North, D.C.: *Structural Changes of Institutions and the Process of Transformation*, in: *Prague Economic Papers* 1995/4 (3), S.229–234, hier: S. 234.

<sup>12</sup> Vgl. Williamson E.: *Calculativeness, Trust and Economic Organization*, in: *Journal of Law & Economics* XXXVI 4/1993, S. 453–486.

<sup>13</sup> Vgl. Raiser, M.: *Trust in transition*, EBRD Working Paper, 39, London 1999, S. 4.

<sup>14</sup> Vgl. Kahle, E.: *Vertrauensbasierte Netzwerke als Chancen für kleine und mittlere Unternehmen*, in: H.-J. Pleitner (Hg.): *Renaissance der KMU in einer globalisierten Wirtschaft*, St. Gallen 1998, S. 535–544; für eine länderspezifische Betrachtung Fukuyama, F.: *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Harmondsworth, Middlesex 1996, S. 61ff.



gesellschaftliche Werte und Normen.<sup>15</sup> Mummert spricht deshalb auch von der „Legitimität der formellen Institutionen“<sup>16</sup>, die sich in Zeiten institutionellen Wandels als höchst problematisch erweist bzw. erwiesen hat. Handlungsräume von Unternehmern werden erheblich eingeschränkt, wenn der institutionelle Rahmen nicht mehr „paßt“, z.B. wenn die im Gesetz festgelegten Mittel zur Durchsetzung bestimmter Vorschriften nicht (bisherigen) gängigen gesellschaftlichen Gepflogenheiten entsprechen.<sup>17</sup> In diesen Situationen kommt es zu einer Verstärkung aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive „unprofitabler“ Handlungen, falls sich unternehmerisches Tun nur aus einzelwirtschaftlicher Sicht als rational darstellt, aus volkswirtschaftlicher Sicht jedoch kostspielige Elemente des Rent-Seeking enthält wie Steuerhinterziehung, Umgehen von Rechtsvorschriften u.ä.

North verweist hier auf die grundsätzliche Persistenz informeller Institutionen und deren zeitverzögertem Wandel.<sup>18</sup> Das führt Williamson zu dem Schluß, daß „transactions that are viable in an institutional environment that provides strong safeguards may be nonviable in institutional environments that are weak (...)“.<sup>19</sup> In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der spezifischen Rolle von Vertrauen – komplementär oder substitutiv? – im Wirtschaftsleben. Eine Richtung vor allem der Transformationsforschung betont eine eher *substituierende Rolle von Vertrauen*, d.h. Vertrauen ersetzt im Wirtschaftsleben unzureichende bzw. fehlende formelle Institutionen. Leipold spricht unter Bezug auf Untersuchungen polnischer Wissenschaftler von einem „Syndrom des Misstrauens“<sup>20</sup>, in dem die Akteure in Transformationsländern oftmals gefangen seien und das die Erfahrungen der sozialistischen Zeit reflektiere, in denen persönliches Vertrauen und institutionelles Mißtrauen dominierte.<sup>21</sup> Institutionelles Mißtrauen tritt demnach vor allen in Transformationsländern auf, in denen das gesamte politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Gefüge (noch) unstimmig ist; hier wird unternehmerisches Handeln bestimmt von personellem Vertrauen. Der fragile externe Rahmen begünstigt dann ein unternehmerisches Verhalten, das auf die Lösung „alltäglicher“ betrieblicher Schwierigkeiten und die Bewältigung des unsicheren Umfelds ausgerichtet ist und wenig Spielraum für die Unternehmensentwicklung läßt.<sup>22</sup> Deshalb setzt eine Erhöhung des allgemeinen „Vertrauenspegels“ im Wirtschaftsleben grundsätzlich den weiteren Ausbau der formellen Institutionen und die Stärkung der Judikative voraus.

Eine andere Richtung versteht *Vertrauen als Ergänzung des institutionellen Rahmens*.<sup>23</sup> Vertrauen ist einer der Koordinations- und Sanktionsmechanismen in wirtschaftlichen Beziehungen

<sup>15</sup> Vgl. Williamson O.E.: The economic analysis of institutions and organisations – in general and with respect to country studies, Economics Department Working Paper, 133, Paris 1993.

<sup>16</sup> Mummert, Uwe: Kultur und Systemtransformation: Institutionenökonomische Aspekte, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa, 9, Bremen 1999, S.61–77.

<sup>17</sup> Vgl. Mummert, Uwe: Informal Institutions and Institutional Policy – Shedding Light on the Myth of Institutional Conflict, Diskussionsbeitrag, 02-99, Max-Planck Institute for Research into Economic Systems, Jena 1999, S. 5ff.

<sup>18</sup> Vgl. North, D.C.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance Cambridge 1990, S. 89ff.

<sup>19</sup> Vgl. Williamson E.: Calculativeness, Trust and Economic Organization, in: Journal of Law & Economics XXXVI 4/1993, S. 453–486, hier: S. 476.

<sup>20</sup> Vgl. Leipold, H.: Institutionenbildung in der Transformation, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Spontaner oder gestalteter Prozess? Die Rolle des Staates in der Wirtschaftstransformation, Schriftenreihe des BIOst, 38, Baden-Baden 1999, S. 133–151, hier: S. 135.

<sup>21</sup> Vgl. Raiser, M. / Haerpfer, C. / Nowotny, Th. / Wallace, C.: Social capital in transition: a first look at the evidence, EBRD Working Paper, 61, London 2001.

<sup>22</sup> Vgl. auch Smallbone, David / Welter, Friederike: The distinctiveness of entrepreneurship in transition economies, in: Small Business Economics 2001, 16, S. 249–262; Welter, Friederike: Strategie, KMU und Umfeld – Handlungsstrukturen und Strategiegenese in kleinen und mittleren Unternehmen, Habilitationsschrift, Düsseldorf 2002. Erscheint in: Schriftenreihe des RWI, H. 69, Berlin 2003.

<sup>23</sup> Dazu Woodruff, C.: Relationships and Institutions, Paper for the World Bank's Summer Research Workshop on Market Institutions, held July 17–19 in Washington D.C. 2000.

auch etablierter Marktwirtschaften, da es die Transaktionskosten der wirtschaftlichen Betätigung senkt und so den rechtlichen Rahmen ergänzt. Damit muß nicht jegliche kommerzielle Transaktion auf Verträgen beruhen, sondern es genügt Vertrauen dort, wo sich die Unternehmer entweder persönlich kennen oder sich auf die Reputation des Geschäftspartners verlassen. Gleichzeitig unterstützt Vertrauen die Durchsetzung des formellen Institutionengefüges, ob schon grundsätzlich der Staat für die Durchsetzung und Sanktionierung des formellen Rahmens verantwortlich ist.

## Unternehmerisches Handeln in verschiedenen Umfeldern: der Stand der (KMU-)Forschung

Empirische Arbeiten konnten in verschiedenen kulturellen Umfeldern grundlegend differierende Optionsfelder für unternehmerisches Handeln identifizieren und auch den Einfluß kultureller Faktoren auf unternehmerisches Verhalten nachweisen. Als richtungsweisende Arbeit zum letzteren Thema ist der Beitrag Max Webers über den Einfluß der protestantischen Ethik auf die Entwicklung des Kapitalismus zu nennen, der explizit die Bedeutung kultureller Werte – Religion – auf unternehmerisches Verhalten untersucht.<sup>24</sup> Viele spätere Arbeiten griffen diesen Zusammenhang auf, so beispielsweise eine Studie, die den Einfluß der protestantischen Religion auf die wirtschaftliche Entwicklung, gemessen an Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und dem realen Pro-Kopf-Einkommen, mit Daten für mehr als 60 ehemalige britische, französische und spanische Kolonien ökonometrisch testet.<sup>25</sup> Stark von Weber inspiriert sind auch die Arbeiten McClellands zu kulturellen Prägungen der Leistungsmotivation<sup>26</sup>, an denen sich weite Teile der psychologischen Unternehmerforschung orientieren. Danach geht eine höhere Leistungsmotivation einher mit einem ausgeprägten Arbeitsethos und mit materialistisch ausgerichteten Erwerbsorientierungen, so daß generell ein günstiges kulturelles Umfeld für unternehmerische Betätigungen entsteht, ohne damit allerdings grundlegende Aussagen über unternehmerisches Verhalten zu erlauben.

Letzteres ist grundsätzlich möglich aufgrund von Studien, die nationale Umfelder bestimmten kulturellen Typen zuordnen.<sup>27</sup> Allerdings dürfen in diesem Zusammenhang methodisch kritische Punkte kulturvergleichender empirischer Studien, die deren Ergebnisse verfälschen können, nicht unterschätzt werden. So ist jegliche Klassifizierung von nationalen Kulturen über die Reduktion komplexer Gegebenheiten und auch historischer Entwicklungen auf einige wenige Erklärungsstränge notgedrungen eine Vereinfachung, die aus analytischen Gründen zwar unumgänglich sein dürfte. Sie läuft damit jedoch auch Gefahr, der Vielfalt differenzierter Entwicklungen und Situationen nicht gerecht zu werden und in stereotype Erklärungen zu münden.

Zu diesen typologisierenden Studien zählen beispielsweise die Untersuchungen von Hofstede, der das Wertesystem von IBM-Mitarbeitern in mehr als 50 Ländern untersuchte und nationale Unterschiede im Problemlösungsverhalten in vier Bereichen – den Dimensionen Machtdistanz, Kollektivismus versus Individualismus, Feminität versus Maskulinität und Unsicherheitsvermeidung – erkannte.<sup>28</sup> In sehr vereinfachter Übertragung wäre danach beispielsweise in Kultu-

---

<sup>24</sup> Vgl. Weber, M.: Die protestantische Ethik. Eine Aufsatzsammlung, Gütersloh 1984 (7. Auflage).

<sup>25</sup> Vgl. Grier, R.: The Effect of Religion on Economic Development: A Cross National Study of 63 Former Colonies, in: *Kyklos* 1997/50 (1), S. 47–62.

<sup>26</sup> Vgl. McClelland, D.C.: *The Achieving Society*, Princeton, NJ 1961.

<sup>27</sup> Vgl. u.a. Hampden-Turner, C. / Trompenaars, A.: *The Seven Cultures of Capitalism*, New York 1993; Trompenaars, F.: *Riding the waves of culture: understanding cultural diversity in business*, New York 1994; die Wertewandelstudie von Inglehart, R.: *Modernisierung und Postmodernisierung: kultureller, wirtschaftlicher und politischer Wandel in 43 Gesellschaften*, Frankfurt/Main, New York 1998 sowie die auf dem Faktor Vertrauen beruhende Typologie bei Fukuyama, F.: *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Harmondsworth, Middlesex 1996.

<sup>28</sup> Die wichtigsten Arbeiten sind Hofstede, G.: *Cultures and organisations. Software of the Mind*, London 1994. Dimension definiert Hofstede als einen meßbaren Kulturaspekt. Hofstede, G.: *Images of Europe: past, present and*

ren mit starker (geringer) Unsicherheitsvermeidung Planung ein wichtiges (unwichtiges) Moment für unternehmerisches Handeln. Kritisch zu sehen ist in den Hofstede-Studien jedoch die Beschränkung auf Mitarbeiter eines weltweit operierenden Konzerns. Sie wirft die – auch vom Autor selbst thematisierte – Frage auf, inwieweit diese Gruppe tatsächlich den kulturellen Hintergrund eines Landes repräsentieren kann und darüber die Erarbeitung nationaler kultureller Typologien erlaubt, da der Einfluß der unternehmensinternen IBM-Kultur nur schwer von demjenigen der nationalen Kultur zu trennen sein dürfte.<sup>29</sup> Auf ähnliche Ergebnisse wie die Hofstede-Studien verweisen auch die Befunde von Rauch u.a., die in ihrer Studie kulturellen Unterschieden hinsichtlich des Zusammenhanges von Planung und unternehmerischem Erfolg bei KMU in Irland und Deutschland nachgegangen waren<sup>30</sup>. In Deutschland, das in der Klassifikation von Hofstede ein Land mit hoher Unsicherheitsvermeidung ist, hatte Planung einen positiven Einfluß auf den Unternehmenserfolg, in Irland – einem Land mit niedriger Unsicherheitsvermeidung – einen negativen.

Demgegenüber könnte unternehmerisches Handeln von KMU in kollektivistisch geprägten Kulturen, die sich beispielsweise als „Wir-Kultur“ über Strukturen der sozialen Einbettung von Individuen in Großfamilie und soziale Netzwerke definieren, eher kooperativ ausgerichtet sein. Hier wäre offensichtlich das soziale Umfeld ein wichtiger Faktor für Unternehmertum. Eine neuere Studie von Steensma u.a., die in sieben Ländern diese Fragestellung untersuchte, bestätigt in dieser Hinsicht eine entsprechende strategische Orientierung für diejenigen Kulturen, die nach Hofstede als feminin, kollektiv und durch Unsicherheitsvermeidung zu charakterisieren sind.<sup>31</sup>

Ein umfangreicher Teil empirischer Untersuchungen, jedoch ohne explizite größenspezifische Differenzierungen, beschäftigt sich mit sozialen Netzwerken.<sup>32</sup> Dabei wird allerdings der Zusammenhang zwischen unternehmerischem Verhalten und Netzwerken nicht direkt untersucht, sondern indirekt über eine implizit ressourcenbasierte Perspektive, indem soziale Beziehungen beispielsweise als Ressource bei der Unternehmensgründung verstanden werden. Etliche Studien gehen hier der speziellen Frage nach, inwieweit sich Netzwerke verschiedener Bevölkerungsgruppen – Frauen, Angehörige ethnischer Minoritäten – in ihrem Einfluß auf den Gründungsprozeß unterscheiden.<sup>33</sup> Seltener thematisiert wurde bislang der Einfluß „wirtschaftlicher“

---

future, in: Joynt, P. / Warner, M. (Hg.): *Managing across cultures: Issues and Perspectives*, London u.a. 1996, S. 147–165. Hofstede, G.: *Lokales Denken, globales Handeln: Kulturen, Zusammenarbeit und Management*, Aktualisierte Ausgabe der deutschen Übersetzung von *Culture's consequences* (englisches Original 1980). München 1997.

<sup>29</sup> Vgl. dazu Hofstede, G.: *Cultures and organisations. Software of the Mind*, London 1994, S. 251ff.

<sup>30</sup> Vgl. Rauch, A. / Frese, M. / Sonnentag, S.: *Cultural Differences in Planning-Success Relationships: A Comparison of Small Enterprises in Ireland, West Germany and East Germany*, in: *Journal of Small Business Management* 2000/38 (4), S. 28–41.

<sup>31</sup> Vgl. Steensma, H.K. / Marino, L. / Weaver, K.M.: *Attitudes Toward Cooperative Strategies: A Cross-Cultural Analysis of Entrepreneurs*, in: *Journal of International Business Studies* 2000/31 (4), S. 591–609.

<sup>32</sup> U.a. Ben-Porath, Y.: *The F-Connection: Families, Friends and Firms and the Organization of Exchange*, in: *Population and Development Review* 6/1986, S. 1–30; Bühler, C. (1999): *Soziale Netzwerke von Unternehmensgründungen in Ostdeutschland*, in: Bögenhold, D. (Hg.): *Unternehmensgründung und Dezentralität: Renaissance der beruflichen Selbständigkeit in Europa?* Opladen, Wiesbaden 1999, S. 195–220; Davis, A.B. / Aldrich, H.E.: *The Organizational Advantage? Social Capital, Gender, and Small Business Owners' Access to Resources*, Paper prepared for presentation at the 2000 American Sociological Association meetings. University of North Carolina 2000, Chapel Hill; Renzulli, L.A. / Aldrich, H.A. / Moody, J.: *Family Matters: Gender, Networks, and Entrepreneurial Outcomes*. Working Paper, University of North Carolina 1999, Chapel Hill. Für einen kritischen Überblick der Netzwerkliteratur in der Unternehmerforschung vgl. Hoang, H. / Antoncic, B.: *Network-based Research in Entrepreneurship: A Critical Review*, INSEAD Working Paper, Fontainebleau 2000.

<sup>33</sup> Vgl. Bögenhold, D. / Staber, U.: *Von Dämonen zu Demiurgen? Studien zur (Re-)Organisation des Unternehmertums in Marktwirtschaften*. Berlin 1994, hier: S. 125ff.; Davis, A.B. / Aldrich, H.E.: *The Organizational Advantage? Social Capital, Gender, and Small Business Owners' Access to Resources*, Paper prepared for presentation at the 2000 American Sociological Association meetings. University of North Carolina 2000, Chapel Hill; Renzulli, L.A. / Aldrich, H.A. / Moody, J.: *Family Matters: Gender, Networks, and Entrepreneurial Outcomes*, Working Paper, University of North Carolina 1999, Chapel Hill.

Akteure wie beispielsweise in einer Studie von Atkins und Lowe von Finanzierungsgebern oder Unternehmensberatern auf unternehmerisches Handeln.<sup>34</sup>

Auch wirtschaftliche Produktionscluster sind im sozio-kulturellen Umfeld einer Region verankert, so daß die engen Kooperationsbeziehungen auf einem kulturell geprägten außergewöhnlichen Maß an gegenseitigem Vertrauen und der Glaubwürdigkeit getroffener geschäftlicher Vereinbarungen basieren. Dies gilt beispielsweise für die industriellen Distrikte in Norditalien, die den Handlungsspielraum von KMU über eng miteinander verflochtene Beziehungen und kooperative Produktionsarrangements beträchtlich erweitern können.<sup>35</sup> In dieser Hinsicht zeigt eine Studie von Pitt u.a. zur Textilbranche in England, Frankreich und Italien aber auch, daß diese Vereinfachungen kooperativen Verhaltens im Ländervergleich empirisch nicht unbedingt nachweisbar sind<sup>36</sup>: KMU-Unternehmer in Norditalien, dem gemeinhin eine stärkere Einbettung von KMU nachgesagt wird, waren nicht kooperationsbereiter als ihre französischen oder englischen Kollegen. Nicht überraschend bestätigen grundsätzlich alle Studien den Einfluß, den externe Akteure und kulturelle Strukturen auf Unternehmer in KMU ausüben (können), sie variieren nur in der Art der diskutierten Variablen.

Eine wichtige Rolle für Unternehmertum spielt somit die Einbettung wirtschaftlichen Handelns<sup>37</sup> in soziale Beziehungen bzw. Beziehungsnetzwerke persönlicher Art – Familie, Freunde und Bekannte –, aber auch beruflicher Art. Auch informelle Institutionen – Normen – entstehen durch menschliche Interaktionen, gleichzeitig beeinflussen soziale Kontakte das Verhalten jedes Einzelnen.<sup>38</sup> Soziale Interaktionen und Netzwerkbeziehungen können informelle Institutionen verstärken, aber auch zu deren Wandel beitragen. Gleichzeitig sind diese Beziehungen eine mögliche Ressource, auf die Unternehmen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Aktivität zurückgreifen, von der sie aber auch ausgeschlossen werden können.<sup>39</sup> Sie werden deshalb auch – analog zum Humankapital – unter dem Begriff Sozialkapital<sup>40</sup> betrachtet, wobei sich hier in der jüngeren wissenschaftlichen Diskussion der Blickwinkel vom Sozialkapital als individueller Ressource hin zu einer eher makrosoziologischen Betrachtung der differierenden Ausstattung verschiedener Gesellschaften bzw. Kulturen mit Sozialkapital verschoben hat.<sup>41</sup>

## Vertrauen im Wirtschaftsleben: Empirische Betrachtungen

Vertrauen und unternehmerisches Handeln stehen im Vordergrund einer eigenen Untersuchung im Rahmen eines von Prof. Hans-Hermann Höhmann und der Autorin geleiteten Forschungsprojektes, das von der VW-Stiftung in den Jahren 2001 bis 2003 gefördert wird. Projektbeteilig-

<sup>34</sup> Vgl. Atkins, M. / Lowe, J.: Stakeholders and the Strategy Formation Process in Small and Medium Enterprises, in: *International Small Business Journal* 1994/12 (3), S. 12–24.

<sup>35</sup> Vgl. Brusco, S.: Trust, Social Capital and Local Development: Some Lessons from the Experience of Italian Districts, in: OECD (ed.), *Networks of Enterprises and Local Development. Competing and Co-operating in Local Productive Systems*, Paris 1996, S. 115–120.

<sup>36</sup> Vgl. Pitt, M. / Szarka, J. / Bull, A.: Executive Characteristics, Strategic Choices and Small Firm Development: A Three-country Study of Small Textiles and Clothing Firms, in: *International Small Business Journal* 1991/9 (3), S. 11–30.

<sup>37</sup> Vgl. Granovetter, M.: Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, in: *American Journal of Sociology* 1985/91, S. 481–450, hier: S. 491.

<sup>38</sup> Vgl. Eger, T. / Weise, P.: Die Evolution von Normen aus Unordnung: Ein synergetisches Modell, in: *Ökonomie und Gesellschaft* 1985/11, S. 192–209, hier: S. 196.

<sup>39</sup> Vgl. Narayan, D.: Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty. World Bank Working Paper, Washington, D.C. 1999, S. 8.

<sup>40</sup> Zur Geschichte und Instrumentalisierung des Begriffs siehe Haug, S.: *Soziales Kapital: Ein kritischer Überblick über den aktuellen Forschungsstand*, Arbeitspapiere des MZES, Arbeitsbereich II/15, Mannheim 1997.

<sup>41</sup> Einen eher individuell geprägten Standpunkt vertritt Coleman, J.S.: Social Capital in the Creation of Human Capital, in: *American Journal of Sociology* 94, Supplement 1988, S. 95–120, hier: S. 98; Burt, R.S.: *Structural holes: the social structure of competition*. Cambridge, MA, London 1995, verweist auf den kollektiven Charakter von Sozialkapital.

te sind auf der Seite der Forschungsstelle Osteuropa in Bremen Elena Malieva, im RWI Essen Dr. Bernhard Lageman und Teemu Kautonen, dazu kommen Partner in England (Prof. David Smallbone), Italien (Dr. Gabi dei Ottati), Estland (Dr. Urve Venesaar, Margit Venesaar) und Rußland (Dr. habil Alexander Tschepurenko). Das Projekt untersucht, wie sich unternehmerisches Handeln in kleinen und mittleren Unternehmen in unterschiedlichen sozio-kulturellen und institutionellen Milieus des östlichen Europas entfaltet und welche Unterschiede auf diesem Gebiet zu den entwickelten Marktwirtschaften Westeuropas bestehen. Erkenntnisleitend ist die zu überprüfende zentrale Hypothese, daß die Präsenz oder Absenz von „Vertrauen“ einen entscheidenden Einfluß auf die Marktakteure hat – bei der Wahl der Felder und Ausdrucksformen unternehmerischen Engagements, bei der Entwicklung unternehmerischer Strategien und bei der Bestimmung von Formen und Strukturen der Unternehmen. Dabei wirken sich „Low-trust-Milieus“ ungünstig auf Markteintritte und das interne Wachstum der Unternehmen aus, hemmen den Wettbewerb und schaffen Spielräume für solche Formen unternehmerischen Tuns, die sich für die Entfaltung eines freien Wettbewerbs und die wirtschaftliche Umstrukturierung als problematisch erweisen. „High-trust-Milieus“, die eher in Westeuropa und den Transformationsländern mit raschen Fortschritten zu beobachten sind, hingegen führen zur Entstehung offener, dynamischer Wettbewerbsstrukturen.

## Zur Operationalisierung von Vertrauen

Wie läßt sich Vertrauen empirisch erfassen bzw. nachweisen? Hier wird zum einen die Frage nach adäquaten Forschungsmethoden, zum anderen nach der Operationalisierung von Vertrauen angesprochen. Die Spieltheorie beispielsweise untersucht Vertrauen vor allem im Zusammenhang mit Kooperation, in erster Linie über Laborexperimente.<sup>42</sup> Unser Projekt dagegen verwendet einen umfragebasierten Ansatz zur Erfassung von unternehmerischem Handeln, der sowohl den Gegebenheiten in Transformationsländern als auch der unternehmerischen Realität in kleinen und mittleren Unternehmen angemessener ist.<sup>43</sup> Dabei kombiniert das Projekt quantitative und qualitative Forschungselemente. Empirische Untersuchungen, die eine quantitative Unternehmensbefragung, Fallstudien sowie Experteninterviews beinhalten, finden schwerpunktmäßig in zwei osteuropäischen Ländern – Rußland und Estland – sowie in Deutschland – im Ruhrgebiet und in Sachsen – statt. Ergänzend hierzu werden für Großbritannien und Italien Expertisen erstellt, die jeweils auch eine begrenzte empirische Komponente (Unternehmensfallstudien) einschließen. Während die quantitative Unternehmensbefragung die Beschreibung und Analyse von unternehmerischem Verhalten in verschiedenen Umfeldern erlaubt, erhellen die Fallstudien und Experteninterviews vor allem die institutionelle Verankerung von Vertrauen und dessen Entwicklung.

Mit dieser Art von Untersuchung stellt sich aber verschärft das Problem, wie das Konzept „Vertrauen“ zu operationalisieren ist. Offe weist eine einfache Frage in der Art von „wieviel Vertrauen haben Sie in ...“ zurück aufgrund kultureller und regionaler semantischer Unterschiede hinsichtlich des Bedeutungsgehaltes von Vertrauen.<sup>44</sup> Zudem impliziert eine derartige Fragestellung, daß die Individuen in der Lage sind, die Bedeutung von Vertrauen und den jeweiligen Vertrauensgehalt ihrer Handlungen zu identifizieren und zu bewerten. Jedoch entwickelt sich Vertrauen nach Smallbone und Lyon oftmals aus habituellen Aktionen, in denen implizite Normen und Routinen das Handlungsergebnis (mit-)bestimmen, ohne daß jede Handlung auf einem

<sup>42</sup> Z.B. Sigmund, Karl / Fehr, Ernst / Nowak, Martin A.: The Economics of Fairplay, in: Scientific American 2002, S. 83–87.

<sup>43</sup> Vgl. dazu Curran, James / Blackburn, Robert A.: Researching the Small Enterprise. London, Thousand Oaks, New Delhi 2001.

<sup>44</sup> Vgl. Offe, Claus: Nachwort: Offene Fragen und Anwendungen in der Forschung, in: Hartmann, M. / Offe, Claus (Hg.): Vertrauen: Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts, Frankfurt/Main 2001, S. 364–369, hier: S. 365.

rationalen Kalkül basieren muß.<sup>45</sup> Die beiden Autoren kommen deshalb zu dem Schluß, daß Vertrauen nur schwer quantitativ meßbar ist, vor allem mit Blick auf seinen Ursprung und seine Entstehung sowie seine Intensität und Bedeutung für verschiedene Geschäftsbeziehungen.

Aus diesem Grund sollten sich quantitative Unternehmensbefragungen vor allem darauf beschränken, Formen und Ausmaß vertrauensbasierter Geschäftsbeziehungen zu erheben. Relevante Fragen in diesem Zusammenhang sind beispielsweise die Art der Beziehungen zu Kunden und Lieferanten (Regelmäßigkeit? Bereitschaft zu Kreditgewährung?), Auswahlkriterien für neue Geschäftspartner (Reputation? Empfehlungen? Eigene Suche?) und die Regelung der Geschäftsbeziehungen (mündlich oder schriftlich?), Art (eher informell über Geschäftspartner und Freunde oder formell über Banken?) und Umfang von Kreditbeziehungen (gibt es Kreditverträge?), die Beziehungen im Unternehmen mit den Beschäftigten (wer ist für was zuständig? Mit welchem Entscheidungsspielraum?) und mit dem regulatorischen Umfeld. Vertrauen wird so mit bedacht und indirekt erfaßt, wobei wir in unserer Studie zur Kontrolle auch einige direkte Fragen (z.B. Welche Rolle spielte Vertrauen bei der Auswahl neuer Geschäftspartner) aufgenommen haben.

### Unternehmensbefragungen in Estland, Deutschland und Rußland

Die im folgenden dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf erste Länderergebnisse der Unternehmensbefragung, die mit weitgehend vergleichbaren Fragebögen im Frühsommer 2002 durchgeführt wurde, in Rußland und Estland mittels persönlicher Interviews, in Deutschland als computergestützte Telefonumfrage. Dabei wurden drei Sektoren (Lebensmittelindustrie, Handel, unternehmensbezogene Dienstleistungen) und zwei Unternehmensgrößen, nämlich Mikrounternehmen (bis 10 Beschäftigte) und kleine Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten, in die Untersuchung einbezogen, um so in einem zweiten Schritt neben den Länderumfeldern regionale, sektorale und größenbezogene Vertrauensmilieus analysieren zu können. Befragt wurden in Estland 105, in Rußland 400 Unternehmen (jeweils 100 in Moskau, Nishni Novgorod, Kaluga und Voronezh), in Deutschland 197 (102 in Westdeutschland, 95 in Ostdeutschland).

In Rußland sind mehr als ein Drittel der Stichprobe neue (d.h. im Jahr vor der Befragung gegründete) und junge Unternehmen (bis zu 2,5 Jahre am Markt). In Estland enthält die Stichprobe nur wenige neue und junge Unternehmer, während knapp 30% zwischen 2,5 und 5,5 Jahren alt sind, 58% sogar älter. Ein großer Teil der westdeutschen Unternehmen (40%) wurde in der Zeit nach dem Krieg bis 1979 gegründet, die ostdeutschen Unternehmen in der Mehrzahl direkt nach der Wende in den Jahren 1990 bis 1994, obschon ein nicht unbeträchtlicher Teil (27%) bereits vor 1989 bestand. Partner finden sich häufiger in estnischen, russischen und ostdeutschen Unternehmen als in westdeutschen, wobei sie in Rußland hauptsächlich Kapital, Know-how und Technologie beitragen, in Deutschland neben der Kapitaleinbringung vor allem im Management involviert sind.

Mehr als die Hälfte der russischen und estnischen Unternehmer sind zwischen 30 und 49 Jahre alt, während der Großteil der deutschen Unternehmer mit 40 bis 59 Jahre erheblich älter ist. Diese Altersunterschiede sind aber vor allem darauf zurückzuführen, daß in der deutschen Stichprobe Neugründungen und junge Unternehmen stark unterrepräsentiert sind. Interessant ist der Blick auf das Ausbildungsniveau der Unternehmer, der das aus vielen Studien bekannte und vergleichsweise hohe Niveau für Transformationsländer – bezieht man Ostdeutschland in diese grobe Klassifikation ein – zeigt: In Rußland verfügen drei Viertel der Unternehmer, in Estland zwei Drittel über einen Hochschulabschluß. Vergleichbares zeigt sich für Ostdeutschland, wo 62% der Befragten einen Hochschulabschluß haben. Im Vergleich dazu liegt dieser Anteil in

---

<sup>45</sup> Vgl. Smallbone, David / Lyon, Fergus: A Note on Trust, Networks, Social Capital and Entrepreneurial Behaviour, in: Höhmann, Hans-Hermann / Welter, Friederike (Hg.): Entrepreneurial Strategies and Trust: Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in East and West European Environments – Concepts and Considerations, Forschungsstelle Osteuropa Bremen, Arbeitspapiere und Materialien, 37, Bremen 2002, S. 19–24, hier: S. 21.

Westdeutschland bei lediglich 35%. Dabei kommen in Deutschland und Estland Unternehmer vor allem aus der Privatwirtschaft, in Rußland gleichermaßen aus dem privaten wie staatlichen Sektor. Immerhin jeweils 11% der deutschen und russischen Unternehmer waren bereits einmal unternehmerisch tätig. Dieser Anteil liegt mit 24% in Estland sogar wesentlich höher.

### Welche Rolle spielt Vertrauen für unternehmerisches Handeln?

Mit Blick auf die länderspezifischen Umfelder unternehmerischen Handelns stellt sich die Frage, ob Vertrauen in Ländern wie Rußland und Estland, in denen der institutionelle Rahmen „neu“ im Sinne von unvertraut ist und noch nicht immer reibungslos funktioniert, persönliches und soziales Vertrauen diese Defizite kompensiert, während in Deutschland mit seinem gut funktionierenden Rahmen persönliches Vertrauen eine ergänzende Rolle spielt. Hier scheint zudem das allgemeine Vertrauensniveau in zwischenbetrieblichen Beziehungen höher, wenngleich mit Unterschieden in West- und Ostdeutschland, was zu einem erheblichen Maße auf die faktische Systemmacht der formellen institutionellen Struktur zurückzuführen sein dürfte.<sup>46</sup> Opportunistisches Verhalten wird prinzipiell zu einem kalkulierbaren und akzeptablen Risiko in einem institutionellen Rahmen, in dem neben gesetzlichen und sozialen Sanktionen sowie der Selbstkontrolle innerhalb von Branchen vor allem auch Wirtschaftsverbände eine regulierende und gegebenenfalls sanktionierende Rolle spielen.<sup>47</sup>

Welche ersten Schlüsse erlauben in dieser Hinsicht unsere Befragungsdaten? Nimmt man – vereinfachend – an, daß sich persönliches Vertrauen eher in informellen Regelungsmechanismen ausdrückt sowie in der Rolle, die persönliche Beziehungen zu Freunden, Familie und Geschäftspartnern für unternehmerisches Handeln spielen, institutionelles Vertrauen dagegen in eher vertragsbasierten Regelungen für Geschäftsbeziehungen und einem geringeren Einfluß persönlicher und sozialer Beziehungen im Geschäftsleben, zeigt sich für die drei Untersuchungsländer folgendes Bild:<sup>48</sup>

In *Estland* dominieren bei der Planung und Vorbereitung neuer Geschäftsbeziehungen Gewinnüberlegungen sowie Sanktionsmechanismen im Falle von Vertragsbruch. Allerdings spielt es auch eine wichtige Rolle, ob der neue Geschäftspartner bereits bekannt ist oder von anderen regelmäßigen Geschäftspartnern empfohlen wurde. Bei der Frage nach den Auswahlkriterien für mögliche neue Geschäftsbeziehungen ändert sich das Bild und verweist implizit auf die hohe Bedeutung von „vertrauten“ Beziehungen: Hier sind bereits bestehende Geschäftsbeziehungen ebenso wichtig wie das Geschäft selbst und dessen vertragliche Ausgestaltung. So schließen immerhin mehr als die Hälfte der estnischen Unternehmer mit einem Teil ihrer Kunden nur mündliche Verträge, bei Lieferanten spielen mündliche Verträge eine deutlich geringere Rolle. Bei der Entscheidung über die Art der vertraglichen Beziehung stehen vor allem vorherige Erfahrungen mit dem Geschäftspartner und seine Reputation im Vordergrund, aber auch die Höhe des Geschäfts und Garantien bzw. Absicherungen bei Nichterfüllung sind mit entscheidend.

Die Rolle persönlicher bzw. „vertrauter“ Beziehungen spiegelt sich auch im Informationsverhalten estnischer Unternehmer, dieses ist geprägt von informellen Quellen: Informationen über heimische Märkte werden vor allem von Unternehmern aus derselben Branche eingeholt sowie

<sup>46</sup> Vgl. Bachmann, Reinhard: Trust, Power and Control in Trans-Organizational Relations, in: Bachmann, Reinhard / Knights, David / Sydow, Jörg (Hg.): Organization Studies 22/2001, Special issue on: Trust and Control in Organizational Relations, S. 337–365, hier: S. 358.

<sup>47</sup> Vgl. Bachmann, Reinhard: Trust, Power and Control in Trans-Organizational Relations, in: Bachmann, Reinhard / Knights, David / Sydow, Jörg (Hg.): Organization Studies 22/2001, Special issue on: Trust and Control in Organizational Relations, S. 337–365, hier: S. 358; Bachmann, Reinhard / Lane, Christel: Vertrauen und Macht in zwischenbetrieblichen Kooperationen: zur Rolle von Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsverbänden in Deutschland und Großbritannien, in: Sydow, Jörg (Hg.): Management von Netzwerkorganisationen, Wiesbaden 2001, S. 73–105, hier: S. 94.

<sup>48</sup> Die hier verwendeten Informationen beruhen auf den im Oktober 2002 erstellten Kurzberichten mit ersten Ergebnissen der Umfragen; für Estland von Urve und Margit Venesaar, für Rußland von Alexander Tschepurenko, für Deutschland von der Autorin.

von Kunden und Lieferanten, während Wirtschaftsorganisationen und Unternehmensberater – Ausdruck eines funktionierenden institutionellen Umfeldes und damit ein möglicher Hinweis auf institutionelles Vertrauen – kaum kontaktiert werden, obschon viele der befragten Unternehmer Mitglied in verschiedenen Organisationen sind.

Unternehmer in *Rußland* stellen bei der Planung neuer Geschäftsbeziehungen betriebswirtschaftliche Überlegungen – Gewinnerwartung, Vorauszahlung – und vorherige eigene Erfahrungen mit den geplanten Geschäftsbeziehungen in den Vordergrund. Garantien für den Fall der Nichterfüllung vertraglicher Vereinbarungen oder bei Zahlungsverzug spielen eine weitaus größere Rolle in großen Städten wie Moskau und Nischni Novgorod. Dabei zeigen die russischen Unternehmer eine eindeutige Präferenz, auch neue Geschäftsbeziehungen mit bereits bekannten Partnern abzuschließen; generell bevorzugen sie Geschäfte mit letzteren oder Freunden. Bei der Vertragsausgestaltung dominieren schriftliche Verträge, sowohl mit Kunden, mit denen mehr als die Hälfte der Unternehmer einen schriftlichen Vertrag abschließt, als auch mit Lieferanten, hier sind es sogar drei Viertel der befragten Unternehmer. Entscheidend dafür sind vor allem drei Kriterien (ähnlich wie in Estland), nämlich, ob der Unternehmer bereits Erfahrungen mit den Kunden bzw. Lieferanten gemacht hat, die Höhe des geplanten Geschäftes sowie die Reputation des Geschäftspartners. Die hier zum Ausdruck kommende Bedeutung „vertrauter“ Beziehungen zeigt sich auch beim Rückgriff auf externe Unterstützung: Hier greifen russische Unternehmer vor allem auf den Rat und die Hilfe von regelmäßigen Geschäftspartnern sowie von Familie und Freunden zurück, auch Kontakte in den örtlichen Behörden sowie Ratschläge von Beschäftigten spielen eine wichtige Rolle.

Interessant ist schließlich der Blick auf *Deutschland*. Hier stehen bei der Planung neuer Geschäfte vor allem das aus persönlichen und „vertrauten“ Beziehungen gewonnene Wissen im Vordergrund: deutsche Unternehmer nannten als Entscheidungskriterien vor allem frühere Erfahrungen mit dem Geschäftspartner, Empfehlungen Dritter oder die Reputation von Kunden bzw. Lieferanten. Dieses setzt sich jedoch nicht in den Regelungen der Vertragsbeziehungen fort; die meisten Unternehmer schließen sowohl mit Kunden als auch Lieferanten schriftliche Verträge ab, nur ein kleinerer Teil verläßt sich auf mündliche Abmachungen. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland; in ersterem ist die Bereitschaft zu mündlichen Verträgen erheblich höher als im Osten Deutschlands, was die seit langem bestehenden Geschäftsbeziehungen im Westen Deutschlands – und damit eine größere „Vertrautheit“ miteinander und das Wissen darum, was in den jeweiligen Geschäftsbeziehung funktioniert und was nicht – widerspiegeln dürfte.

Bereits diese wenigen – vorläufigen – Ergebnisse unserer Befragung verdeutlichen die Schwierigkeiten, die bei der Interpretation der Umfragedaten auftreten, vermitteln sie doch ein Bild, das weder die oft geäußerte These von Marktwirtschaften als „high-trust“ Milieus und Transformationsländern als „low-trust“ Milieus<sup>49</sup> bestätigen kann noch eine einfache Kategorisierung verschiedener Beziehungen anhand der eingesetzten Art von Vertrauen – persönliches, soziales oder institutionelles – und darüber Rückschlüsse auf das Vertrauensmilieu erlaubt. Auch dort, wo informelle bzw. persönliche Beziehungen dominieren, spielen – legale, kollektiv bekannte oder informelle – Absicherungsmechanismen häufig eine wichtige Rolle. Das wirft die Frage danach auf, ob Vertrauen im Wirtschaftsleben weniger „echtes“ persönliches Vertrauen darstellt als eher ein – aus Sicht des jeweiligen Unternehmers – kalkulierbares Restrisiko, das nicht abgesichert werden muß, in manchen Fällen wohl auch nicht abgesichert werden kann.

---

<sup>49</sup> Dazu z.B. Fukuyama, Francis: *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Harmondsworth, Middlesex 1996; Panther, Stephan: *Historisches Erbe und Transformation: „Lateinische“ Gewinner – „Orthodoxe“ Verlierer?* In: Wegener, G. / Wieland, J. (Hg.): *Formelle und informelle Institutionen: Genese, Interaktion und Wandel. Institutionelle und Evolutorische Ökonomik*, 6. Marburg 1998, S. 211–251; Rosenbaum, E.F.: *Culture, Cognitive Models and the Performance of Institutions in Transformation Countries*, Discussion Papers 1/99, Frankfurt Institute for Transformation Studies. Europa-University Viadrina, Frankfurt/Oder 1999.



## Ausblick

Grundsätzlich sind unternehmerische Handlungen der Akteure in den beiden Ländertypen – Transformationsländer, etablierte Marktwirtschaften – jeweils unterschiedlich strukturierten strategischen Optionsfeldern – im Sinne von „üblichen“ Handlungsmustern und -feldern – zuzuordnen. Diese Optionsfelder sind bereits im Umfeld selbst angelegt und werden durch die Elemente der Kultur – Interpretationsmodelle der Realität, Werte, Einstellungen – gemeinsam mit den spezifischen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, branchenspezifischen und gesamtwirtschaftlichen Faktoren geprägt.<sup>50</sup> Kulturelle, wirtschaftliche und politische Einflüsse wirken dabei mehr als Rückkoppelungseinflüsse als daß sie unternehmerisches Handeln gänzlich determinieren. Der Blick auf das Umfeld ist wichtig, da die institutionellen Rahmenbedingungen Präsenz oder Absenz institutionellen Vertrauens der Unternehmer bzw. ihre Einschätzung des „Risikogehaltes“ der Umwelt beeinflussen und damit bestimmte Ausprägungen von Strategien wie auch Strategieverläufe mit bedingen. Unternehmerisches Handeln sieht sich unter diesen Umständen mit anderen Restriktionen und Normierungen konfrontiert als in etablierten Marktwirtschaften, wenngleich natürlich nicht übersehen werden darf, daß menschliches Handeln unabhängig vom spezifischen Umfeld letztlich auf gemeinsame Grundprinzipien zurückzuführen ist.

Die oben aufgeführten empirischen Belege bestätigen dabei für Estland und Rußland keinesfalls nur die Sichtweise der substituierenden Rolle von persönlichem Vertrauen in Umfeldern, in denen die bestehenden formellen Institutionen kein institutionelles Vertrauen rechtfertigen, und vice versa für Deutschland, wobei sich Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern abzeichnen. Eine dichotome Betrachtung der substituierenden oder komplementären Rolle von Vertrauen erweist sich als zu einseitig, um der beobachtbaren Realität des Wirtschaftslebens in neuen wie etablierten Marktwirtschaften gerecht zu werden. Einerseits kann persönliches Vertrauen Defizite des formellen Rahmens niemals gänzlich ausgleichen; dessen Dominanz schränkt deshalb zwangsläufig sowohl die Reichweite unternehmerischen Handelns wie auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ein. Andererseits bestimmen auch sektorale Vertrauensniveaus unternehmerisches Handeln, wie es sich beispielsweise in den verschiedenen (legalen wie halblegalen) Kooperationsformen in der deutschen Bauwirtschaft reflektiert. Vertrauen und seine komplexe Interaktion mit dem institutionellen Rahmen ist deshalb besser anhand eines „Vertrauenskontinuums“ mit den beiden Polen der substituierenden und der komplementären Rolle zu analysieren. Damit können auch unterschiedliche Vertrauensniveaus innerhalb verschiedener Milieus eines Landes untersucht werden, ohne die komplexen kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Umfeldler zu vereinfachend und dichotom als Milieus mit einem hohen oder niedrigen Vertrauenslevel klassifizieren zu müssen, wobei mit wachsendem institutionellen Vertrauen die Substitutionskomponente persönlichen Vertrauens zugunsten seiner komplementären Funktion sinkt.

Zudem mischen sich in unternehmerischen Handlungen offensichtlich verschiedene Komponenten von Vertrauen und Absicherungsmechanismen: das auf „Vertrautes“ zurückgreifende Vertrauen, das persönlichen Erfahrungen und Beziehungen auch im Wirtschaftsleben den Vorrang gibt und dabei ein aus unternehmerischer Sicht kalkulierbares und bewußtes Risiko eingeht, geht Hand in Hand mit informellen oder formellen Absicherungsmechanismen, die sich über die standardisierte Unternehmensbefragung allenfalls in Ansätzen erschließen. Vertrauen beinhaltet somit auch eine zeitliche Komponente: „Vertrauen kann nicht gekauft werden, es kann nicht befohlen werden und es kann auch nicht gelernt oder gelehrt werden; wie wir es auch drehen und wenden, es braucht Zeit zum Entstehen und verlangt in der Regel nach wiederholter Begeg-

---

<sup>50</sup> Vgl. auch Friedrich, C.: Pfadabhängigkeit, Kritische Masse, Lock-In und Netzwerke: Logische Interdependenzen der evolutischen Methoden zur Analyse des Wettbewerbs. Dresdner Beiträge zur Volkswirtschaftslehre, 6/00, Technische Universität Dresden, Fakultät Wirtschaftswissenschaften, Dresden 2000, S. 2ff.

nung“.<sup>51</sup> Vertrauen ist deshalb empirisch mit standardisierten Unternehmensbefragungen nur ansatzweise zu erfassen und abzubilden. Näheren Aufschluß über seine Entwicklung und Entstehung sowie das Wechselspiel zwischen Vertrauen und Absicherungsmechanismen auch im zeitlichen Verlauf erlauben in dieser Hinsicht die Unternehmensfallstudien im Rahmen unseres gemeinsamen Projektes.

---

<sup>51</sup> Vgl. Hartmann, Martin (2001): Einleitung, in: Hartmann, Martin / Offe, Claus (Hg.): Vertrauen: Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts, Frankfurt/Main 2001, S. 7–34, hier: S. 34.

## Unternehmerisches Handeln und Vertrauen in der russischen Region Nižnij Novgorod\*

### Einleitung

Schon am Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts beschäftigte sich einer der bekanntesten Soziologen seiner Zeit, Georg Simmel, mit der Frage nach Wesen und Wirksamkeit von Vertrauen. In seinem Verständnis ist Vertrauen „eine der wichtigsten synthetischen Kräfte innerhalb der Gesellschaft“.<sup>1</sup> Vertrauen ist für Simmel ein „mittlerer Zustand zwischen Wissen und Nichtwissen um den Menschen. Der völlig Wissende braucht nicht zu vertrauen, der völlig Nichtwissende kann vernünftiger Weise nicht einmal vertrauen. Welche Maße von Wissen und Nichtwissen sich mischen müssen, um die einzelne, auf das Vertrauen gebaute praktische Entscheidung zu ermöglichen, das unterscheidet die Zeitalter, die Interessengebiete, die Individuen.“<sup>2</sup>

Damit scheinen bereits bei Simmel verschiedene Aspekte von Vertrauen auf, die in seiner Nachfolge zu unterschiedlichen Konzepten und Begrifflichkeiten ausgebaut wurden, so dass heute einander ergänzende Vertrauenskonzepte zur Verfügung stehen. Von besonderer Bedeutung ist – auch für die spätere Operationalisierung – die Unterscheidung zwischen Vertrauen, das sich im Rahmen persönlicher Beziehungen herausbildet (personelles Vertrauen) und Vertrauen, das der institutionellen Ebene zuzuordnen ist (institutionelles Vertrauen).<sup>3</sup>

*Personelles Vertrauen* ist von den Eigenschaften spezifischer Personen bzw. vom Charakter der zwischen ihnen bestehenden Netzwerke abhängig. Es beruht vor allem auf der sozialen Vertrautheit der Akteure. Eine große Rolle spielt dabei der Grad bereits positiv erfahrener Zuverlässigkeit. Fehlt die persönliche Vertrauensbeziehung, so kann sie nur bedingt durch andere Formen von Vertrauen kompensiert werden, z.B. durch Vertrauen in die Qualität der Produkte eines persönlich bislang unbekannten Lieferanten.

Unter *institutionellem Vertrauen* wird Vertrauen in vorhandene Institutionen verstanden, vor allem Vertrauen in das staatliche Rechtssystem, die Durchsetzbarkeit einzelner Gesetze sowie die Verlässlichkeit administrativen Handelns. Letztlich steht institutionelles Vertrauen in enger Beziehung zum institutionellen Rahmen, der alle externen politischen, ökonomischen und ge-

---

\* Auszüge aus: Elena Malieva: Russische Kleinunternehmer zwischen Ökonomie und Politik. Zur Genese und Rolle von Vertrauen, Sozialkapital und Institutionen in der Region Nižnij Novgorod, Dissertation, Universität Bremen 2004.

<sup>1</sup> Simmel, Georg (1908): Soziologie. Untersuchungen über die Form der Vergesellschaftung, Leipzig: Duncker & Humblot (zitiert nach: Simmel, Georg (1992): Soziologie. Untersuchungen über die Form der Vergesellschaftung, Frankfurt/Main: Suhrkamp, hier S.393).

<sup>2</sup> Simmel, Georg (1908): Soziologie. Untersuchungen über die Form der Vergesellschaftung, Leipzig: Duncker & Humblot, (zitiert nach: Simmel, Georg (1992): Soziologie. Untersuchungen über die Form der Vergesellschaftung, Frankfurt/Main: Suhrkamp, hier S.393–394.

<sup>3</sup> An dieser Stelle soll nur ein allgemeiner Überblick über die wichtigsten Merkmale der Konzepte des „personellen“ und des „institutionellen“ Vertrauens gegeben werden. Siehe weiterführend beispielsweise: Höhmann, Hans-Hermann; Welter, Friederike (ed.) (2004): Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure of Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in „Low-Trust“ and „High Trust“ Environments of East and West Europe, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Arbeitspapier N 54; Zucker, Lynne G. (1986): Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840–1920, in: Research in Organizational Behaviour, 8 (Jg.), S.53–111; Lane, Christel (1998): Introduction: Theories and Issues in the Study of Trust, in: Lane, Christel; Bachmann, Reinhard (Hg.): Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications, S.1–30, Oxford: Oxford University Press; Lindenberg, Siegwart (2000): It Takes Both Trust and Lack of Mistrust: The Working of Cooperation and Relational Signalling in Contractual Relationships, in: Journal of Management and Governance 4 (Jg.), S. 11–33.

sellschaftlichen Einflüsse auf das individuelle unternehmerische Verhalten der betreffenden Person oder Personengruppe umfasst.<sup>4</sup>

Vertraut ein Unternehmer den institutionellen Rahmenbedingungen, so erwartet er Schutz vor unzuverlässigen Geschäftspartnern und Vertragsbrüchen durch gesetzliche Regeln und gesellschaftliche Normen. Hier wird bereits klar, dass sich institutionelles Vertrauen nur herausbilden kann, wenn das politische System sicherstellt, dass ein Mindestmaß an gesellschaftlichen Normen existiert, allgemein anerkannt wird und den Schutz des Staates erfährt.

Die überwiegend aufgrund des personellen Vertrauens entstandenen Netzwerke und die mit dem institutionellen Vertrauen zusammenhängenden Normen der Gegenseitigkeit werden in der vorliegenden Arbeit als wesentliches Element des „sozialen Kapitals“ (oder Sozialkapitals) verstanden. Sozialkapital ist dabei durch eher nicht-materielle Kategorien und insgesamt durch die Dichte und Qualität von sozialen Beziehungen in einer Gesellschaft gekennzeichnet, beispielsweise durch das Vertrauen der Menschen zueinander oder in die Regierung wie auch durch die Zuversicht in die eigene Zukunft. Der Begriff Sozialkapital schließt formelle und informelle zwischenmenschliche *Beziehungen* ein (persönliche, familiäre, gesellschaftliche, die durch Tradition oder durch Gesetz reguliert werden) aber auch alle existierenden *Organisationsformen* (staatliche, private, gesellschaftliche).<sup>5</sup>

Ist eine Gesellschaft durch eine niedrige Ausprägung von Sozialkapital gekennzeichnet, so führt dies zu einer Verschärfung der Konflikte im sozialen, internationalen oder auch persönlichen Bereich. Die gesellschaftliche Entwicklung wird dadurch eingeschränkt, dass sich die Beziehungen oftmals auf einen kleinen Kreis bekannter Partner beschränken. In einer Gesellschaft mit hoch ausgeprägtem Sozialkapital reduzieren sich hingegen Produktions- ebenso wie Transaktionskosten, weil hier ein hohes Niveau des institutionellen Vertrauens Transaktionen mit bislang unbekannten Partnern ermöglicht und durch (unterstellte) institutionelle Stabilität zu einer positiven gesellschaftlichen Entwicklung beiträgt. Im politischen Bereich bedeutet dies die Schaffung einer offenen, demokratischen Gesellschaft; im wirtschaftlichen Bereich die Förderung von Wachstumsprozessen in einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft.<sup>6</sup>

In Transformationsländern ist das institutionelle Umfeld häufig gekennzeichnet durch ein ineffektives Rechtssystem, durch unvollständige *property rights*, Übergriffe der staatlichen Bürokratie, Korruption und ein allgemeines Klima von Misstrauen. Aus diesem Grund wird hier Vertrauen in erster Linie natürlichen Personen entgegengebracht, die bereits aus alten und existierenden sozialen Netzwerken bekannt sind. Staatliche Institutionen oder juristische Personen werden eher nachrangig als vertrauenswürdig betrachtet.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> North versteht unter Institutionen „die Spielregeln einer Gesellschaft, oder ... die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion“. Vgl. North, Douglass C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen: Mohr, hier S.3 (die Originalausgabe: North, Douglass C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press).

<sup>5</sup> Ausführlicher dazu siehe in: Putnam Robert D., Gross Kristin A. (2001): Einleitung, in: Putnam, Robert D. (Hg.): Gesellschaft und Gemeinsinn: Sozialkapital im internationalen Vergleich, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S.15–45.

<sup>6</sup> Vgl. Lageman, Bernhard (2001): „Soziales Kapital“ als Kategorie kulturorientierter Transformationsforschung, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas: Konzeptionelle Entwicklungen – Empirische Befunde, Bremen: Edition Temmen, S.72–89, hier S.85.

<sup>7</sup> Weiterführend: Raiser, Martin (1997): Informal institutions, social capital and economic transition: reflection on a neglected dimension, Working paper, 25, London: EBRD. Eine ausführliche Übersicht über die mannigfaltigen Bedeutungen des Begriffs „Sozialkapital“ findet sich bei: Haug, Sonja (1997): Soziales Kapital. Ein kritischer Überblick über den aktuellen Forschungsstand, Arbeitspapier Arbeitsbereichs II, 15, Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung; Gambetta, Diego (1998): Trust. Making and Breaking Cooperative Relations, N.Y./Oxford: Basil Blackwell; Hoffmeister, Onno (1998): Civic Community und Social Capital in Russland? Hypothesen über die Entwicklung des politischen Systems in Russland unter Berücksichtigung der politischen Kultur, in: Segbers, Klaus (Hg.): Transformationen konkret: Wandel in der Ukraine, Belarus und Russland, Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, 18, S.58–67; Raiser, Martin (1999): Trust in Transition, Working paper, 39, London: EBRD; Putnam, Robert D. (Hg.) (2001): Gesellschaft und Gemeinsinn: Sozialkapital im interna-

Es lässt sich nun argumentieren, dass die Mittelschicht und insbesondere die mittelständische Wirtschaft am ehesten die Voraussetzungen besitzen, um institutionelles Vertrauen zu entwickeln und zur Stabilisierung der Gesellschaft beizutragen. Ein stabiler und erfolgreicher Mittelstand fördert die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, was wiederum zu politischer Stabilität und über die Schaffung von Sozialkapital zur Entwicklung einer offenen demokratischen Gesellschaft beiträgt.<sup>8</sup>

Jeder erfolgreichen unternehmerischen Tätigkeit müssen wiederum vertrauensbasierte Beziehungen zugrunde liegen. Besonders Kleinunternehmen sind auf ein zuverlässiges, berechenbares Umfeld angewiesen, das sowohl durch vertrauenswürdige Geschäftspartner als auch vertrauenswürdige staatliche Institutionen gekennzeichnet ist. Bei Letzteren spielen Struktur und Leistungsfähigkeit des Finanz- und Rechtssystems eine besondere Rolle. Kleinunternehmen haben nur geringe Möglichkeiten, Mängel des staatlichen Umfeldes durch Geld- oder Personalaufwand zu kompensieren. Ist das unternehmerische Umfeld jedoch durch Vertrauenspotentiale gekennzeichnet, so sinken die Transaktionskosten, d.h. jene Aufwendungen die sonst für eingehende zusätzliche Überprüfungen von Geschäftspartnern und/oder für die Etablierung eigener (nicht staatlicher) Kontrollmechanismen notwendig wären.<sup>9</sup> Diese Aspekte werden im folgenden anhand einer Fallstudie der Geschäftstätigkeit russischer Kleinunternehmer in der Region Nižnij Novgorod ausführlicher analysiert.

## Auswahlkriterien für neue Geschäftspartner sowie Mitarbeiter

Die wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Veränderungen der letzten Jahre hatten auch auf die Struktur der unternehmerischen Tätigkeit erheblichen Einfluss. In diesem Abschnitt sollen aktuelle Besonderheiten der Gestaltung von *Kooperationsbeziehungen mit den Geschäftspartnern* sowie wichtige Kriterien der *Auswahl neuer Mitarbeiter* ausführlicher dargestellt werden. Besondere Aufmerksamkeit wird der Präsenz oder Absenz von gegenseitigem Vertrauen gewidmet.

Zu diesem Zwecke wurde unterschieden in „unmittelbare Geschäftspartner“, die sich kapitalseitig oder auf andere Weise am Unternehmen und an dessen Organisationsstruktur beteiligen; sowie in „aktuelle Kunden und Lieferanten“ mit denen alltägliche Geschäftsbeziehungen gepflegt werden.

### Auswahl der Geschäftspartner

In den ersten Transformationsjahren wurden Verwandte, Freunde oder Bekannte von der überwiegenden Mehrheit der russischen Kleinunternehmer als Geschäftspartner bevorzugt. Heute zeigt sich sehr deutlich eine neue Tendenz: Primär entstehen heute die Geschäftsbeziehungen,

---

tionalen Vergleich, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Speziell zur Analyse der Rolle von Vertrauen in Russland siehe in: Höhmann, Hans-Hermann; Malieva, Elena (2002): Trust as a Basic Anthropological Category, in: Höhmann, H.-H.; Welter, F. (Hg.): Entrepreneurial Strategies and Trust: Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in East and West European Environments – Concepts and Considerations, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Arbeitspapier No. 37, S.11–18.

<sup>8</sup> Vgl. u.a. in: Winter, Sidney G. (1995): Small and medium-size Enterprises in Economic Development: Possibilities for Research and Policy, IBRD (World Bank), Policy Research Working Paper 1508; Pfennig, Werner (1999): Anmerkungen und Fragen zu Mittelschichten, in: Becker, Bert u.a. (Hg.): Mythos Mittelschichten: Zur Wiederkehr eines Paradigmas der Demokratieforschung, Bonn: Bouvier Verlag, S.272–283; Audretsch, David B. (2002): Small Firms and Entrepreneurship: the Western experience, in: Pfirrmann, Oliver (Hg.): Small Firms and Entrepreneurship in Central and Eastern Europe: a socio-economic Perspective, S.15–46.

<sup>9</sup> Siehe z.B.: Smith, Sharyn; Holmes, Scott (1997): The Role of Trust in SME Business Network Relationships, Conference Paper for the 42. World Conference of the International Council for Small Business, San Francisco, June 1997; Schumacher, Christoph; Moyle, Brendan (2001): Small and Medium-sized Enterprises: Trust and Cooperative Agreements. Paper presented at the Annual Conference 2001 of the New Zealand Association of Economists, Christchurch, 27.–29.06.2001.

erst später entwickeln sich daraus (möglicherweise) persönliche Beziehungen und Freundschaften.<sup>10</sup> Die Auswertung der Umfragen und Interviews belegt eine heute deutlich stärkere Trennung von Geschäft und Freundschaft. Einige Befragte gaben sogar an, Geschäfte im Kreise ihrer Familie und Freunde ausdrücklich zu vermeiden.

In diesem und den folgenden Abschnitten wird eine Reihe typischer Aussagen aus den von der Autorin durchgeführten Interviews im protokollierten Wortlaut wiedergegeben, um besondere und allgemeine Sichtweisen, aber auch das subjektive Kolorit der Stellungnahmen zu dokumentieren.

*Wenn Sie einen Freund verlieren möchten, fangen Sie an, Geschäfte mit ihm zu machen. (Lebensmittelbranche)*

*Ich bin überzeugt, mit Freunden kann man keine Geschäfte machen. Alle meine Freunde sind auch Unternehmer aus ganz unterschiedlichen Branchen. Keiner von denen ist mein Großkunde oder mein Lieferant. So soll es auch bleiben. Meine Beziehungen zu den Freunden haben eine völlig andere Vertrauensbasis: wir sind nicht von einander abhängig. Dies gibt uns eine gewisse persönliche Freiheit. (Lebensmittelbranche)*

Die Geschäftspartner werden heute ganz klar nicht nach dem „Freundschaftsprinzip“ gewählt, sondern vor allem aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz und ihrer Reputation. Aus den Interviews wurde deutlich, dass persönliches Vertrauen zu Geschäftspartnern ebenso wie aus Geschäftsbeziehungen erwachsende Freundschaft stets einer Freundschaft im herkömmlichen Sinne untergeordnet ist. Dennoch bildet sich auf dieser Basis eine abgegrenzte Gruppe der „unsere“ und „nicht unsere“ („naschi“ und „ne naschi“). Aus „unsere“ Partnern bildet sich dabei jeweils ein gut kontrollierbares Netzwerksystem, dass vor allem von Vertrauen gekennzeichnet ist: diese „betrügen nicht“.

*Alle brauchen Geschäftspartner, wir sind alle von einander abhängig. Wir unterstützen uns gegenseitig. (Handel)*

Gleichzeitig zeigen die Auswertungen, dass mehr als zwei Drittel der befragten Unternehmer (47,3%) keine direkten *Geschäftspartner* in der Firma haben. Dies ist deshalb der Fall, da die Kleinunternehmen in Nižnij Novgorod zum größten Teil reine Familienbetriebe sind, wo neben den nächsten Familienmitgliedern für keine weiteren externen Partner Raum bleibt.

In den Fällen jedoch, in denen ein Unternehmer gemeinsam mit solchen Geschäftspartnern die Geschäfte des Kleinunternehmens leitet, finden sich die Beiträge dieser Partner vor allem in Form von beigesteuertem Kapital (35,0%), Know-how (21,8%) oder Technologie (16,8%). Siehe hierzu auch Tabelle 1:

Tabelle 1: Rolle der Geschäftspartner (in %)

Keine Partner	47,3
Geben Kapital	35,0
Steuern Know-how bei	21,8
Steuern Technologie bei	16,8
Beteiligen sich im Management	15,3
Sonstige	1,5

Quelle: Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 6a.

<sup>10</sup> Gute theoretischen Grundlagen sowie vielseitige Beispiele aus Umfragen und Fallstudien zum Themen bietet u.a.: Radaev, Vadim (1999): *Neformal'naja ekonomika i vnekontraktnyje otnošenija v rossijskom biznese*, in: Šanin, T. (Hg.): *Neformal'naja ekonomika: Rossija i mir*, Moskva: Logos, 35–60; Radaev, Vadim (2001): *Entrepreneurial Strategies and the Structure of Transaction Costs in Russian Business*, in: Bonnell, V.; Gold, T. (eds.): *The New Entrepreneurs of Europe and Asia: Patterns of Business Development in Russia, Eastern Europe and China*. Armonk: M.E. Sharpe, S.191–213.

Die Interviews detaillieren diese Ergebnisse der Fragebogen-Erhebung: während das Beisteuern von Know-how vor allem für Dienstleistungsunternehmen wichtig ist, ist eine Kapitalbeteiligung häufig bei Neugründungen in allen Branchen anzutreffen.

*So haben wir praktisch in seinem Kiosk und mit seinem Geld angefangen zu arbeiten. Hier gab es sozusagen eine Arbeitsteilung von zwei Geschäftspartnern: sein Kapital und meine Arbeit. (Handel)*

*Die Organisationsstruktur unseres Unternehmens ist sehr klein. Es gibt eine Reihe von Gründungseigentümern, die sich aber mittlerweile nicht mehr für die Firma interessieren: einige haben eigene Firmen, andere sind entweder schon zu alt oder gar nicht mehr in der Stadt. Die gesamte Firma wird von zwei Leuten geleitet: ich bin für die allgemeinen und wirtschaftlichen Fragen zuständig und mein Kollege, der schon damals mit seinem Know-how bei der Gründung dabei war, beschäftigt sich mit der Computertechnik. (Dienstleistungsbranche)*

### Auswahl der Kunden / Lieferanten Partner

Die Auswahl der *Kunden/ Lieferanten Partner* stellt ein weiteres wichtiges Untersuchungsfeld dar. In den Fallstudien wurden sowohl Startprobleme von Kunden / Lieferanten-Beziehungen analysiert, als auch Probleme existierender Kooperation herausgearbeitet.

Einen Gesamtüberblick zu wichtigen Entscheidungskriterien *für den Start einer geschäftlichen Zusammenarbeit* mit einem Kunden oder Lieferanten gibt die nachfolgende Tabelle 2.

Tabelle 2: Entscheidungskriterien für den Aufbau einer Geschäftskooperation (in %)

Kriterien	Ja	Nein
Vorherige Erfahrungen mit dem Geschäftspartner	86,0	14,0
Reputation des Kunden/Lieferanten	73,0	27,0
Garantien bei Nichtlieferung oder Nichtzahlung	45,0	55,0
Umfang des Geschäfts / Höhe des zu erwartenden Auftragsvolumen	43,0	57,0
Empfehlung eines Geschäftspartners	38,0	62,0
Andere (Bitte geben Sie an, welche)	1,8	98,2

Quelle: Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 19b.

Die Auswertung der Ergebnisse zeigt deutlich, dass beim Aufbau neuer Kunden- und Lieferantenbeziehungen primär die bisherigen *Erfahrungen* in der Zusammenarbeit mit eben diesem Partner (86,0%) sowie die *Reputation* des Partners (73,0%) Entscheidungskriterien sind.

Bei den „Nein-Kriterien“ sind interessante Unterschiede festzustellen: so spielen betriebswirtschaftliche Überlegungen zum *Umfang des Geschäfts* und zur Höhe des zu erwartenden Auftragsvolumen bei den Kleinunternehmern in Nižnij Novgorod mit einem Anteil von 57% überwiegend keine Rolle. Hier erscheint plausibel, dass Kleinunternehmer aufgrund ihrer begrenzten Kapazitäten und nicht zuletzt mangels Kapitalausstattung nicht auf wachsende Geschäftsvolumina orientieren. Es findet sich zudem eine Auffassung, dass hohe Umsätze mit hohen Gewinnen und dementsprechendem Risiko einhergehen. Geschätzt wird demgegenüber ein stabiles und sicher gewinnbringendes Geschäft.

Bei den *Empfehlungen* wäre zu vermuten gewesen, dass diese im unsicheren Transformationsumfeld und aufgrund der „Neuheit“ der meisten Geschäftsbeziehungen ein wichtiges Kriterium für die Auswahl des Partners darstellen würden. Diese spielten jedoch bei der Mehrzahl der befragten Kleinunternehmer keine bedeutende Rolle und sind mit 38,0% eher zweitrangig. Aus den Interviews wurde deutlich, dass die Rolle von Empfehlungen für die Aufnahme von Ge-

schäftskontakten durchaus vom Tätigkeitssektor abhängig ist: Empfehlungen spielen eine vergleichbar wichtigere Rolle für Firmen in unternehmensorientierten Dienstleistungen, während dies in den anderen Sektoren nicht der Fall ist. Dies deutet darauf hin, dass die Geschäftsnetzwerke im Dienstleistungssektor generell dichter sind und eine wichtigere Rolle für das Geschäft spielen.

*Ich brauche keine Werbung. Meine Qualität ist meine Werbung und meine Reputation. Ich werde immer weiter empfohlen.* (Dienstleistungsbranche)

*Alle meine Kunden kommen nur auf Empfehlungen aus dem „reichen Kreis“: sie kennen sich alle untereinander und empfehlen mich weiter, weil die Qualität meiner Arbeit hoch ist und ich schätze diese Empfehlungen sehr. Meine Arbeit ist jedes Mal eine Autorenarbeit (Urheberarbeit). Sie wird auch hoch geschätzt.* (Dienstleistungsbranche)

*Mittlerweile hat unsere Firma einen engen Kreis von ständigen Kunden, die uns auch weiter empfehlen.* (Dienstleistungsbranche)

*Etwa die Hälfte der Kunden kommt durch diese Annoncen, die andere Hälfte durch persönliche Beziehungen und Informationen von denjenigen, die schon hier Kurse besucht haben.* (Dienstleistungsbranche)

*Mit der Zeit kamen neue Leute, die im gleichen Bereich tätig sind, auch aus den anderen Städten. Mit einigen trifft man sich zufällig bei den Lieferanten, mit den anderen verabredet man sich extra, danach geht man zusammen essen oder trinken: so kann man auch das Angenehme mit dem Nützlichen verbinden. Solche Gelegenheiten nutzen alle, um über die Neuigkeiten oder Probleme zu sprechen. Bei Bedarf wird hier auch empfohlen, zu welchen Firmen man gehen soll, und zu welchen nicht. Die Ergebnisse von solchen Empfehlungen sind in der Regel positiv, anders kann es auch nicht sein. Nächstes Mal könnte ich nach einem Rat gefragt werden.* (Handelsbranche)

*Zuerst wurden die Kunden durch Werbung gesucht, durch Zeitungen und Zeitschriften. Dieser Weg hat sich nicht als effizient erwiesen. Jetzt werden alle Kunden sowie Lieferanten auf dem informellen Wege gefunden.* (Dienstleistungsbranche)

Auch wenn Kunden oder Lieferanten zu Beginn einer Geschäftsbeziehung noch neu und unbekannt sind, sieht heute nicht einmal die Hälfte aller Befragten (45,0%) Garantien bei Nichtlieferung oder Nichtzahlung als bedeutsam für die Entscheidung zu einer solchen Kooperation an. Dies ist gegenüber dem noch vor einigen Jahren weit verbreiteten Instrument der Vorkasse eine recht deutliche Veränderung und spricht deutlich für ein verbessertes Vertrauen.

*Wer nicht regelmäßig zahlt, oder versucht, mich zu betrügen, mit dem möchte ich keinen Kontakt mehr haben. Ich versuche immer, mich zusätzlich abzusichern.* (Lebensmittelbranche)

*Wenn jemand so etwas macht (betrügt oder nicht bezahlt), dann wird er von anderen nicht mehr beachtet und bekommt beispielsweise auch keine Dekorelemente umsonst. Er muss dann dafür viel bezahlen. Obwohl, es gibt auch solche Firmen, die einer solchen Person auch gegen Geld nichts mehr geben.* (Dienstleistungsbranche)

Ein weiteres Untersuchungsfeld stellten die Aspekte *existierender Kooperation in bereits etablierten Kunden- und Lieferantenbeziehungen* dar. Die durchgeführten Umfragen ebenso wie die Interviews brachten interessante Ergebnisse im Zusammenhang mit den Kriterien, die beim Erhalt existierender Beziehungen eine wichtige Rolle spielen. Die nachfolgende Tabelle 3 zeigt die Auswertung zur Frage „Welche folgenden Personen und/oder Gruppen bevorzugen Sie bei Wiederholung Ihrer Geschäfte als Kunden und/oder Lieferanten“:



Tabelle 3: Präferenzen bei der Auswahl der Kunden- und Lieferantenpartner (in %)

Präferenzen	1. Priorität	2. Priorität
Bestehende Geschäftspartner	45,2	16,0
Menschen aus der Heimatregion	26,0	10,5
Mitglieder im gleichen Unternehmerverband/ Handelskammer	10,6	7,6
Freunde	4,8	35,0
Menschen meiner Volkszugehörigkeit	2,4	8,8
Verwandte	1,5	19,1
Menschen meiner Religion	0,0	2,7
Keine Präferenz	9,2	-
Andere Gründe	0,3	0,3

Quelle: Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 27.

Hiernach haben bestehenden Geschäftspartner ganz klar erste Priorität bei der Weiterführung und Pflege existierender Kunden- und Lieferantenbeziehungen (45,2%). Statistisch gesichert ist ebenso eine zunehmende regionale, „lokalpatriotische“ Orientierung: 26,0% aller befragten Kleinunternehmer bevorzugt bei Wiederholung in Geschäftsbeziehungen Partner aus der Heimatregion.

Die Untersuchung belegte zudem eine gesicherte zweite Priorität für Freunde (35,0%) und Verwandte (19,3%). Religion und Volkszugehörigkeit hingegen spielen keine oder nur eine geringe Rolle bei diesen Entscheidungen. Interessanterweise findet sich im Vergleich zu früheren Jahren eine zunehmende Bedeutung von fachlich orientierten und branchenspezifischen Netzwerken: so besitzt eine Mitgliedschaft im selben Unternehmerverband oder in derselben Handelskammer für 10,6% der Befragten erste Priorität, für immerhin 7,6% der Befragten zweite Priorität.

Die Auswertung der Interviews ergab eine Reihe branchenabhängiger Besonderheiten:

- Firmen in der Handelsbranche zeigen häufig keine Präferenzen bei der Wahl der Kunden, Lieferanten jedoch werden sorgfältig ausgewählt. Dies hängt damit zusammen, dass es sich bei den Kunden zum größten Teil um Endverbraucher handelt, Lieferanten werden vor allem nach der Qualität der Ware und nach der Höhe der Einkaufspreise ausgewählt:

*Seit 1995 haben wir auch unsere Kundenpalette erweitert: heute sind dies sowohl juristische Personen (Firmen und Unternehmen aus der Stadt und Umgebung) als auch potentiell alle Einwohner der Stadt. Wir haben keine Präferenzen bei unseren Kunden, mit den Lieferanten sieht alles etwas anders aus... Unter unseren Lieferanten sind überwiegend nur die Firmen aus der Region und der Stadt: hier kennen alle die erforderlichen Spielregeln. (Handelsbranche)*

- Freunde und Verwandte werden bei etablierten Kunden- und Lieferantenbeziehungen in allen Branchen weitgehend neutral behandelt, im Falle neugegründeter Unternehmen allerdings häufiger bevorzugt.
- Die Orientierung auf bestehende Geschäftspartner findet sich häufiger bei Kleinunternehmen aus dem Bereich *Lebensmittelproduktion*: zum Einen, kennt man hier die Qualität der Produkte und Preisdimensionen, zum anderen etablieren sich bei gefestigten, langanhaltenden Beziehungen wiederum bestimmte Vergünstigungen.

Tabelle 4 zeigt einen weiteren interessanten Aspekt der Auswertung der Fragebögen: Bestehende Geschäftsbeziehungen spielen in jedem Falle eine Schlüsselrolle bei der Planung von weite-

ren neuen Geschäftstransaktionen: Für mehr als die Hälfte der Respondenten sind diese genauso wichtig wie die Geschäftsvereinbarung und die vertraglichen Bedingungen (57,0%).

Tabelle 4: Rolle existierender Geschäftsbeziehungen für ein neues Geschäft (in %)

Sie sind so wichtig wie die Geschäftsvereinbarung und die vertraglichen Bedingungen	57,0
Sie sind weniger wichtig als die Geschäftsvereinbarung und die vertraglichen Bedingungen	26,3
Sie sind wichtiger als die Geschäftsvereinbarung und die vertraglichen Bedingungen	16,8

Quelle: Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 18.

Herauszuheben ist, dass die im Rahmen der Interviews befragten Kleinunternehmer aller Branchen ausdrücklich die Bedeutung der persönlichen Komponente in den Kunden- und Lieferantenbeziehungen unterstrichen haben: persönliche Beziehungen werden sorgfältig gepflegt und betreut.

Hiernach sind es vor allem Kleinunternehmer aus der *Lebensmittelproduktion* und der *Handelsbranche*, die Lieferanten häufiger beschenken und "persönlich betreuen": Erholungsfahrten in den Wald, Feiern zum Firmengeburtstag, „Arbeitsessen“ zur Mittags- oder Abendzeit usw. Großkunden werden vom Direktor immer persönlich betreut und beispielsweise regelmäßig zum Essen eingeladen. Eine wichtige Regel bei vielen Unternehmen ist, niemals Kunden gleichzeitig einzuladen, um eine gewisse Konkurrenz zwischen ihnen zu fördern.

*So machen es alle, nur sagen es nicht alle. Wenn ich viel Geld sparen will, muss ich vorher auch etwas investieren. Ich werde nicht pleite gehen davon, dass ich meinen Geschäftspartnern zum Neujahr schöne Geschenke mache. Dies aber erlaubt mir beispielsweise die notwendigen Backzutaten zu einem Drittel des durchschnittlichen Preises zu bekommen. Und das spielt für mich schon eine große Rolle. (Lebensmittelbranche)*

*Wir bevorzugen eine individuelle Strategie. Nicht alle Kunden mögen Massentreffen. Außerdem können geschäftliche Fragen individuell viel effektiver besprochen werden. (Handelsbranche)*

Die Pflege persönlicher Beziehungen zu Geschäftspartnern ist ebenso für die *Dienstleistungsunternehmen* bedeutsam. Hier spielt vor allem das Sammeln von Informationen für die eigene Tätigkeit eine wichtige Rolle.

*Das wichtigste für meine Arbeit sind Informationen, die nur über persönliche Beziehungen zu bekommen sind. Ich pflege zu meinen Geschäftspartnern immer persönliche Kontakte, so denken sie auch in bestimmten Situationen an mich. Ich bin überall auf der Suche nach neuen Kontakten und mache dabei auch Werbung für meine Firma. Anders kann ich meine Aufgabe – die Kooperation der Wissenschaft mit Firmen – nicht verwirklichen. (Dienstleistungsbranche)*

Gleichzeitig ergab die Auswertung der Fallstudien, dass Kooperationsbeziehungen, die über „alltägliche“ Kunden- und Lieferantenbeziehungen hinausgehen, nur bei weniger als einem Drittel (31,5%) der befragten Kleinunternehmer gepflegt werden. Dieser Teil der Kleinunternehmer bevorzugt (aufgrund begrenzter finanzieller Möglichkeiten, geringer Mitarbeiteranzahl, geringer Produktionskapazitäten usw.) eine nationale Zusammenarbeit im spezifischen Geschäftsfeld: in der gleichen Region (29,3%) oder anderswo in Russland (12,3%).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 21c.

Aus Tabelle 5 geht die Auswertung der Untersuchungen zu unterschiedlichen Kooperationsbereichen hervor:

Tabelle 5: Kooperationsbereiche in der Rangfolge der Wichtigkeit (in %)

	1. Priorität	2./ 3. Priorität
Austausch von Ratschlägen	10,8	10,8
Austausch von Informationen (z.B. über Märkte)	6,8	12,8
Austausch von Technologie	4,0	6,5
Gemeinsames Marketing oder gemeinsamer Verkauf	2,8	4,3
Gemeinsame Produktion/Dienstleistungen	2,8	7,3
Gemeinsamer Kauf von Lieferungen/Dienstleistungen/ Rohstoffen	2,3	6,3
Gemeinsame Ausbildung von Angestellten	1,3	5,8
Gemeinsame Forschung	0,8	1,3
Gemeinsame Sicherheitsmaßnahmen	0,3	2,6
Andere (Bitte geben Sie an, welche)	0,0	0,3

Quelle: Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Fragen 21a und 21b.

Demnach spielte der Austausch von Ratschlägen eine besondere Rolle (für je 10,8% der Befragten ist dies die 1. bzw. die 2. und 3. Priorität). Mit etwas geringerer Bedeutung folgen Informationen (für 6,8% der Befragten ist dies die 1. und für 12,8% die 2./3. Priorität) sowie Technologie (für 4,0% der Befragten ist dies die 1. und für die 6,5% die 2./3. Priorität).

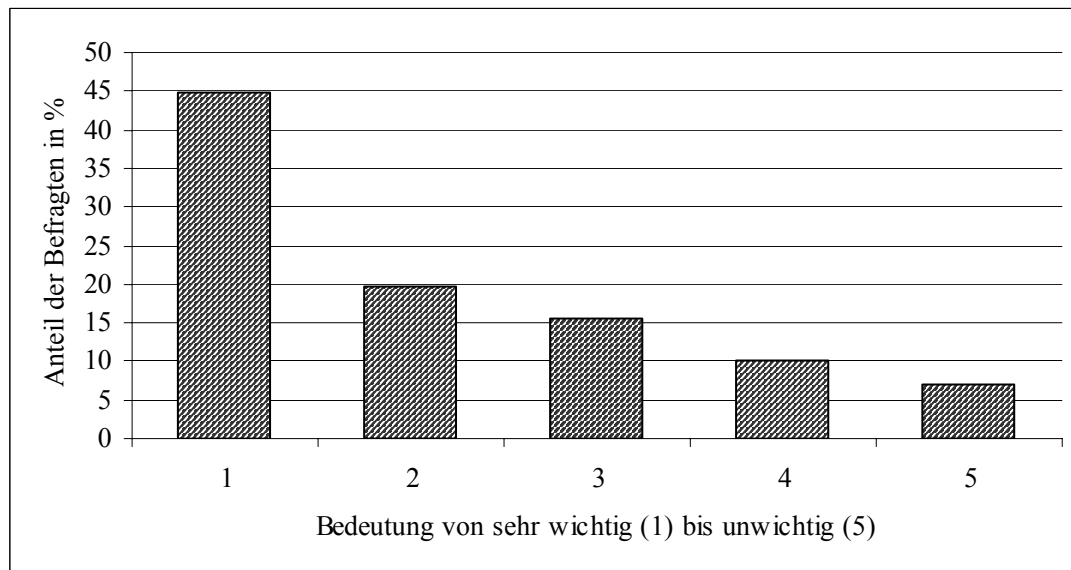
Gleichzeitig belegt die Untersuchung die Herausbildung neuer Kooperationsformen: gemeinsame Produktion oder Dienstleistungen (für 7,3% der Befragten sind dies die 2./3. Priorität) sowie gemeinsame Ausbildung von Angestellten (für 5,8% der Befragten sind dies die 2./3. Priorität). Aus Kostengründen aber auch um bestimmte Entwicklungsschritte des eigenen Unternehmens zu beschleunigen entscheiden sich heute selbst Kleinunternehmer, bestimmte Komponenten oder Zulieferungen für die eigene Produktion gemeinsam zu produzieren (Lebensmittelproduktion) oder bestimmte Aus- und Weiterbildungen für Mitarbeiter, Kurse oder Seminare gemeinsam anzubieten (Dienstleistungssektor). Interessant ist hier das Ergebnis der Befragung, wonach das Zustandekommen genannter Kooperationsformen maßgeblich auf die Eigeninitiative der Kleinunternehmer zurückgeht (bei 23,8%).<sup>12</sup>

Während in den frühen 90er Jahren oftmals „Eintagsfirmen“ gegründet wurden um ein einzelnes Geschäft mit Gewinn abzuwickeln und danach diese Firma wieder zu schließen, stellen Kleinunternehmer heute auf längerfristige Perspektiven für ihr Unternehmen ab. Dies kann als deutliches Zeichen für ein wachsendes Vertrauen gewertet werden, nicht nur im Bereich der persönlichen Beziehungen, sondern auch in Bezug auf die institutionellen Rahmenbedingungen.

Für gesicherte Aussagen zur Bedeutung von Vertrauen bei der Kooperation mit Kunden und Lieferanten werden die während der Interviews direkt gestellten vertrauensbezogenen Fragen zur Auswertung herangezogen (siehe Abbildung 1).

<sup>12</sup> Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 22.

Abbildung 1: Bedeutung von Vertrauen bei Kunden- und Lieferantenbeziehungen



Quelle: Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 6b.

Dabei bestätigte nahezu die Hälfte aller Befragten, dass die Rolle von Vertrauen sehr wichtig ist. Für nahezu Dreiviertel aller Befragten rangierte Vertrauen immerhin im Bereich wichtig bis sehr wichtig.

*Alle Beziehungen mit unseren Kunden sowie Lieferanten sind auf der Basis gegenseitigen Vertrauens aufgebaut. Alle Partner wähle ich nur nach dem persönlichen Faktor aus. (Dienstleistungsbranche)*

*Im Kreis der Geschäftspartner hatte die Firma sich schon oft auf das gegenseitige Vertrauen verlassen müssen. Die Auftraggeber können kein Geld als Vorkasse bezahlen, dann kann die Firma ihre Lieferanten und weitere Partner nicht bezahlen. Hier verlässt man sich auf Vertrauen zu einander und später wird alles ohne Probleme geregelt. Manchmal wird jedoch auch unser Vertrauen missbraucht. (Dienstleistungsbranche)*

## Auswahl neuer Mitarbeiter

Der wirtschaftliche Erfolg eines Kleinunternehmers ist zum großen Teil vom Engagement der Mitarbeiter seines Unternehmens abhängig. Wie bereits bei der Auswahl der Kooperationspartner festgestellt, haben sich auch hier Kriterien für die Auswahl der Mitarbeiter über die Zeit geändert. Heute orientieren sich immer mehr Kleinunternehmer vor allem an Arbeitserfahrung, Kompetenz und Fachkenntnissen der jeweiligen Personen. Es wird weniger Augenmerk auf gegenseitige Bekanntschaften oder auf Freundschaft gelegt, wie in den ersten Transformationsjahren noch der Fall.

Die Auswertungen der nachstehenden Tabelle 6 belegen, dass die in den früheren Transformationsjahren noch maßgeblichen persönlichen, subjektiven Schwerpunkte bei der Mitarbeiterauswahl („ich kenne ihn/sie“) mit nur 11,4% bzw. 16,5% eine deutlich verminderte Rolle spielen. Im Zusammenhang mit einer Hinwendung zu fachlichen Kriterien ist dies ein klarer Beleg für die vollzogene Stabilisierung des Vertrauens: bei Neuanstellungen ist direktes Vertrauen in eine Person (über persönliche Bekanntheit) nur noch in vermindertem Umfang erforderlich. Hier ist das indirekte, eher unpersönliche, institutionelle Vertrauen mittlerweile weitaus stärker ausgeprägt, so dass insbesondere fachliche Aspekte die Auswahlentscheidung dominieren können.

Heute gilt für 44,0% aller Befragten die Arbeitserfahrung von Arbeitnehmern als wichtigstes Entscheidungskriterium für deren Auswahl. Unter Einbeziehung zweiter und dritter Prioritäten

stellt sich das folgende Bild dar: maßgebliche Entscheidungsgrundlage sind fachliche Kriterien über Kenntnisse und Fähigkeiten (38,5%) gefolgt von Arbeitserfahrung (27,0%), Empfehlungen durch zuverlässige Quellen (34,4%) und eigene Motivation des Arbeitnehmers (31,8%). Alle weiteren Faktoren sind in ihrer Bedeutung deutlich geringer.

Tabelle 6: Entscheidungskriterien für die Auswahl von Angestellten (in %)

	1. Priorität	2. und 3. Priorität
Arbeitserfahrung	44,0	37,0
Empfehlung durch zuverlässige Quellen	19,8	34,3
Kenntnisse und Fähigkeiten	14,5	38,5
Ich kenne die zukünftigen Angestellten	11,4	16,5
Motivation	7,5	31,8
Alter	1,8	19,8
Geschlecht	0,0	4,5
Sonstige	1,0	2,3
Keine Antwort	-----	15,3

Quelle: Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 31a.

Die durchgeführten Interviews bestätigen diese Ergebnisse.

*Heute brauchen wir vor allem Qualifikation bei unseren Mitarbeitern, deswegen wird heute nicht mehr „nach einem Telefonanruf“ angestellt. Wichtig ist, was Du machen kannst und willst. Es gibt natürlich auch Möglichkeiten zum „Lernen in der Praxis“, aber die Voraussetzungen müssen da sein. Und das sind in diesem Fall nicht die Beziehungen. (Dienstleistungsbranche)*

*Eine große Rolle spielen für uns die Weiterbildungsmöglichkeiten und die Teilnahme an beruflichen Wettbewerben. Alle Mitarbeiter werden heute aufgrund ihrer Qualifikation ausgewählt; nicht so, wie es früher war. (Lebensmittelbranche)*

Die gegenüber früheren Phasen der Transformation somit deutlich veränderte Mitarbeiterauswahl führt zu Strukturveränderungen in den Unternehmen. Sichtbar wird dies u.a. an der Arbeitsverteilung: Mit Ausnahme reiner Familienunternehmen ohne Angestellte bilden sich in den Kleinunternehmen neue arbeitsteilige Strukturen mit entsprechenden Verantwortungsbereichen heraus. Die Auswertungen der Fallstudien zeigen, dass in mittlerweile 57,5% der befragten Kleinunternehmer mehrere Manager das Unternehmen betreuen.<sup>13</sup>

Tabelle 7: Ausgewählte Verantwortungsbereiche zusätzlich angestellter Manager (in %)

Verantwortungsgebiet	Ja	Nein
Finanzen	36,0	21,5
Verkauf und Marketing	30,0	27,5
Personalfragen	26,8	30,8
Technologie	24,3	33,3
Strategische Entwicklung	17,0	40,5
Sonstige	2,0	55,5

Quelle: Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 30b.

<sup>13</sup> Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 30a.

Wenn ein Kleinunternehmer in seiner Firma zusätzliche Manager beschäftigt, so sind diese mit selbständiger Verantwortung überwiegend für die Bereiche Finanzen (36,0%) sowie Verkauf und Marketing (30,0%) ausgestattet. Vom Eigentümer mit einbezogen in operative Entscheidungsprozesse, verbleibt bei ihm jedoch die endgültige Entscheidungsbefugnis in strategischen Fragen.

An dieser Stelle kann zusammengefasst werden, dass die Grundlagen unternehmerischer Tätigkeit der Kleinunternehmen sich den aktuellen wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Veränderungen über die Transformationsjahre hinweg angepasst haben. Deutlich wird dies beispielsweise in veränderten Entscheidungsstrukturen bei der Auswahl für Geschäftspartner oder Kunden- und Lieferantenbeziehungen.

Obwohl persönliches (subjektives) Vertrauen unverändert eine wichtige Rolle spielt („*die Chemie muss stimmen, dann werden wir zusammen arbeiten*“) baut mittlerweile ein bedeutender Teil der Geschäftsbeziehungen auf (objektive) Kriterien der Geschäftserfahrung, der Reputation des Partners oder erfolgreicher bisheriger Zusammenarbeit („*die Stadt ist klein und die Reputation ist viel wert*“). Dies spiegelt sich auch bei der Suche nach neuen Mitarbeitern wieder: obgleich Kleinunternehmen überwiegend als Familienbetriebe arbeiten, wird im Vergleich zu den Anfangsjahren der Transformation deutlich weniger zurück gegriffen auf Ressourcen aus dem Freundes- oder Verwandtenkreis. Berücksichtigung finden heute vielmehr das Ausbildungsniveau und persönliche Berufserfahrung.

Im folgenden Abschnitt werden Ergebnisse der empirischen Untersuchung zur Art und Weise der Regelung von Geschäftsbeziehungen zwischen Kleinunternehmern, Kunden und Lieferanten vorgestellt.

## Regelung der Geschäftsbeziehungen

Das Regelwerk, das bei der Strukturierung von Geschäftsbeziehungen Anwendung findet, lässt Rückschlüsse auf die Ausprägung von personellem bzw. institutionellem Vertrauen zu. In der Analyse der Umfragen und Interviews zu Formen des Vertragsabschlusses wird zwischen mündlichen und schriftlichen Verträgen unterschieden. Der schriftliche Vertrag wird dabei als wichtiger Indikator für institutionelles Vertrauen in die russische Gesellschaft erkannt. In ähnlicher Weise werden weitere Formen der Regelung von Geschäftsbeziehungen analysiert: zusätzliche Kontrollmechanismen, die neben der Vertragsform stehen (Zusatzgarantien, Zusatzüberprüfungen, Zahlung mit Vorkasse).

Vor dem Hintergrund der im ersten Teil der Arbeit vertieften theoretischen Fragestellung ist die empirische Überprüfung von Verhaltensmustern bei Vertragsbruch besonders interessant: Werden in einem solchen Fall Regelungen durch Gerichte oder ähnliche institutionelle Gremien angestrebt oder versuchen die betroffenen Kleinunternehmer, die Probleme auf informellem Wege zu lösen.

Analysiert werden zunächst Regelungsmechanismen bei Geschäftsabschluss. Auf Basis der Fallstudien lassen sich hier folgende Aspekte unterscheiden: Zahlungsform (z.B. Banküberweisung oder Barzahlung), Zahlungsziel. Die Auswertung von Zahlungsbedingungen zeigt Tabelle 8.

Die Tabelle zeigt, dass Barzahlungen immer noch etwas häufiger genannt werden als Banküberweisungen. Zudem ist bei jeder Form der Zahlung ein sehr eng gesetztes Zahlungsziel charakteristisch: die sofortige Bezahlung dominiert. Andere Möglichkeiten werden eher seltener angewendet, dann oft als Kombination mit zusätzlichen Bedingungen wie Preisnachlässen etc.

Anwendung finden sowohl *schriftliche als auch mündliche Vertragsformen*.

Tabelle 8: Übliche Zahlungsbedingungen bei Geschäftsabschlüssen mit Kunden und Lieferanten (in %)

Zahlungsbedingung	Kunden		Lieferanten	
	Ja	Nein	Ja	Nein
Sofortige Barzahlung bei Lieferung	84,7	15,3	71,8	21,5
Sofortige Banküberweisung	59,7	40,3	63,8	29,5
Zahlung innerhalb einer Woche	24,2	75,8	33,3	60,0
Zahlung innerhalb eines Monats	12,5	87,5	20,3	73,0
Zahlung später als ein Monat	6,2	93,8	9,3	84,0
Sonstiges	2,8	97,3	2,5	90,8

Quelle: Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 16c und 17c.

Die empirische Untersuchung bestätigt für die meisten Kleinunternehmer in ihren Kunden- und Lieferantenbeziehungen den Abschluss schriftlicher Verträge: 58,8% der Kundenbeziehungen und 79,4% der Lieferantenbeziehungen werden schriftlich geregelt:

Tabelle 9: Regelung der Kunden- und Lieferantenbeziehungen (in %)

Art der Vereinbarung*	Kunde	Lieferant
Schriftlicher Vertrag	58,8	79,4
Mündliche Vereinbarung	36,5	33,5
Keine Vereinbarung	23,8	7,5
Sonstige	---	---

\*Mehrfachnennungen möglich

Quelle: Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 19a.

*Alle Verträge werden immer schriftlich geschlossen und jeweils für ein Jahr. In den Verträgen wird die Qualität und das Sortiment der Ware, Lieferzeiten und Art der Bezahlung vereinbart. (Handelsbranche)*

An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass der Sinn schriftlicher Verträge sich in Russland erheblich von der Aufgabe solcher Verträge in westlichen Marktwirtschaften unterscheidet. Die russische Steuergesetzgebung schreibt beispielsweise schriftliche Verträge bei Geschäftsbeziehungen zwischen juristischen Personen vor. Aus den Fallstudien geht hervor, dass die überwiegende Anzahl dieser Verträge nur pro forma zur Erfüllung gesetzlicher Buchhaltungsverpflichtungen und zumeist nach vorgegebenen Mustern der Steuerinspektion abgeschlossen wird. Oftmals werden sie auch erst im nachhinein abgeschlossen, wenn die eigentliche Vereinbarung bereits mündlich getroffen worden ist. Dies belegt, dass sich die schriftliche Vertragsform zwar weitgehend durchgesetzt hat, dass die eigentliche vertragliche Rahmensetzung jedoch weiterhin mündlich erfolgt. Diese mündlichen Verträge haben erheblich größeren Einfluss auf die Struktur der zwischenbetrieblichen Geschäftsbeziehungen.

*Im Vertrag stehen die üblichen Kapitel, die auch in jedem Standardvertrag vorgesehen sind. Verträge sind für die Jahresabschlüsse bei der Steuerinspektion vorzulegen. Gleichzeitig wird ein Zusatzvertrag über den Preis unterschrieben. Hier sind verschiedene Varianten möglich: die volle Summe oder nur ein Teil wird offen gezeigt und der Rest dann in bar ausgezahlt, ohne Erwähnung im Vertrag. Die Varianten hängen ab vom Vertrauen in eine solche Kooperation. (Lebensmittelproduktionsbranche)*

An dieser Stelle ist also eine Unterscheidung *zwischen wirksamen Verträgen und Pro-Forma-Verträgen* für den Fiskus hilfreich. Im folgenden sollen nur die wirksamen Verträge einer genaueren Untersuchung unterzogen werden.

Der Inhalt *wirksamer Verträge* betrifft vor allem Preise und Zahlungsmodalitäten. Diese Inhalte werden von den Kleinunternehmern mündlich verhandelt und im nachhinein schriftlich festgehalten. Neben diesen schriftlichen, wirksamen Verträgen werden dann jedoch in den meisten Fällen Pro-Forma-Verträge für die Vorlage bei den Behörden aufgesetzt.

Die Entscheidung, ob ein Vertrag schriftlich oder mündlich geregelt wird, hängt von der Einordnung des Geschäftspartners ab: in der Regel werden mit persönlich bekannten privaten Geschäftspartnern mündliche Verträge geschlossen, mit unbekannten Partnern und staatlichen Institutionen dagegen schriftliche Verträge.

Dieses empirische Ergebnis erlaubt zwei Interpretationen:

- Kleinunternehmer haben geringes Vertrauen zu unbekannten Personen und staatlichen Institutionen, bzw. fürchten, dass bei solchen Transaktionspartnern die Vertragsverpflichtungen nicht erfüllt werden (z.B. rechtzeitiger Zahlungseingang).

*Mit staatlichen Strukturen als Kunden werden alle Verträge schriftlich gemacht, weil sie in der Regel mit großer Verspätung bezahlt werden. Dank schriftlicher Verträge ist es dann einfacher, die noch nicht ausgezahlten Summen in Raten zu bekommen.* (Dienstleistungssektor)

*Natürliche Personen schließen mit der Firma individuelle Verträge: Kunden erwerben bestimmte Kenntnisse, die Firma stellt qualifizierte Lehrer. Verträge werden immer schriftlich abgeschlossen... früher hatten einige Leute unsere Seminare besucht, aber am Ende nicht bezahlt.* (Dienstleistungsbranche)

- Zugleich zeigt die Anwendung schriftlicher Verträge bei diesen Gruppen aber auch, dass im Falle von Vertragsbruch wachsendes Vertrauen in Gerichte und/oder Arbitrage besteht: dass diese staatlichen Institutionen eine befriedigende Regelung im Rahmen der Gesetze finden können.

*Wir hatten mal Erfahrungen mit einer Gerichtsverhandlung. Die Stadtadministration wollte außerplanmäßig und ungerechtfertigt unsere Miete erhöhen. Da wir keine persönlichen Beziehungen zur Administration hatten, über die wir diese Frage regeln konnten, sind wir zum Gericht gegangen. Die Entscheidung dauerte etwa zwei Jahre. Letztendlich hatte unsere Firma recht bekommen.* (Dienstleistungsbranche)

Insgesamt stützen die Ergebnisse aus Befragungen und Interviews nachhaltig die These, dass die festgestellte Tendenz hin zu schriftlichen Verträgen als Ersatz für persönliches Vertrauen gewertet werden kann und damit generell ein Zeichen des wachsenden institutionellen Vertrauens ist.

*...ist es viel wichtiger, nicht über Vertrauen zu reden, sondern vernünftige Gesetze zu schaffen, die selbst den Markt regulieren werden. Gesetze und Spielregeln werden dann auch das Unternehmertum entwickeln. Das hat nichts mit Vertrauen zu tun. Dem Gesetz muss man vertrauen, dann wird alles in Ordnung sein.* (Lebensmittelbranche)

Das institutionelle Vertrauen hat jedoch noch keinesfalls einen Umfang erreicht, der dem in gewachsenen Marktwirtschaften gleich käme. Die Mehrzahl wirksamer Verträge wird im Bereich des russischen Kleinunternehmertums weiterhin vor allem informell (mündlich) geregelt.

*Unsere Geschäftspartner (Kunden und Lieferanten) sind sowohl private Personen und Firmen als auch staatliche Institutionen. Mit privaten Kunden werden niemals schriftliche Verträge unterschrieben...* (Dienstleistungsbranche)



*Unseren ständigen Kunden geben wir schon mal Ware ohne Geld, wenn sie die Löhne nicht rechtzeitig bekommen haben. Dabei sprechen wir uns nur so ab, natürlich ohne Vertrag oder ähnliches. Die Leute sind uns dankbar dafür und es kam bisher auch nie vor, dass jemand uns betrogen hatte und nicht bezahlt hat, wenn auch später. (Handelsbranche)*

Das Ergebnis der empirischen Erhebung zeigt folgende allgemeine Beweggründe, Kooperationsbeziehungen nicht schriftlich, sondern mündlich (oder gar ohne jede explizite Vereinbarung) zu regeln (siehe Tabelle 10).

Tabelle 10: Gründe für nichtschriftliche Regelung von Kooperationsbeziehungen (in %)

Der Geschäftspartner ist regelmäßiger Kunde und/oder Lieferant	50,0
Er wurde mir von Leuten empfohlen, denen ich vertraue (Freunde, Angestellte, andere)	37,5
Der Geschäftspartner ist ein Freund	43,8
Der Geschäftspartner gehört zu demselben Unternehmerverband	18,8
Der Geschäftspartner gehört zu derselben Volksgruppe	0,8
Sonstiges	0,5

Quelle: Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 23b.

Die bereits für den bisherigen Transformationsverlauf charakteristische Art der Geschäftsbeziehungen zeigt sich auch in den Ergebnissen der vorliegenden Analyse: Empfehlungen (37,5%) und persönliche Freundschaft (43,8%) spielen eine bedeutende Rolle. Daneben jedoch geben 50,0% aller Befragten an, dass fachliche Aspekte im Zusammenhang mit positiven Erfahrungen (und erworbenem Vertrauen: „Der Geschäftspartner ist regelmäßiger Kunde und/ oder Lieferant“) die größte Rolle spielen bei nichtschriftlichen Verträgen.

Bemerkenswert ist, dass auch die Mitgliedschaft des Kooperationspartners im selben Wirtschaftsverband an Bedeutung gewinnt und bei 18,8% der Befragten eine Rolle spielt. Hierin spiegelt sich eine wichtige positive Tendenz und deutet auf ein sich langsam bildendes stabiles institutionelles Umfeld hin.

Was die Branchenspezifika anbetrifft, so zeigen die Interviews eine recht breite Streuung: Freundschaft ist ein wichtiger Faktor innerhalb der Dienstleistungsbranche, jedoch nur halb so bedeutsam für Handelsunternehmen; Beziehungen mit bestehenden Kunden/Lieferanten sind für Kleinunternehmer der Handelsbranche von großer Bedeutung; Empfehlungen von Bekannten wurden bei Kleinunternehmen aller Branchen gleichmäßig häufig als Grund für nichtschriftliche Kooperationen angegeben.

Die Fallstudien lassen zudem Unterschiede im Vertragsabschluss bei Mikrounternehmen und Kleinunternehmen erkennen: kleine Unternehmen tendieren deutlich häufiger zu einem schriftlichen Vertrag als Mikrounternehmen, die entsprechend öfter mündliche Regelung oder gar keine ausdrücklichen Verabredungen einsetzen. Als Ursache hierfür steht zu vermuten, dass in beiden Unternehmenstypen unterschiedliche Kundenstrukturen bzw. Lieferanten zu finden sind: Mikrounternehmen sind oft kleine Handelsbetriebe mit Laufkundschaft, Geschäfte werden gleich abgewickelt, es wird ohne große langfristige Verträge gekauft.

### Zusätzliche Kontrollmechanismen

Um Qualität und Umfang der existierenden Geschäftsbeziehungen langfristig zu sichern, nutzen die Kleinunternehmer eine Reihe zusätzlicher gegenseitiger Dienstleistungen. Anzutreffen sind Regelungen in Form von Zusatzgarantien, Zusatzüberprüfungen oder Zahlung von Vorkasse.

Unternehmer verstehen unter diesen Zusatzgarantien persönliche, zumeist finanzielle Sicherheiten, zu denen auch die Zahlung von Vorkasse (Vorauszahlung) zählt. Vorauszahlungen und

Leistungserbringung nur gegen Vorkasse finden heute flächendeckend Anwendung. Dabei richtet sich die Höhe der Vorkasse u.a. nach der Dauer der Geschäftsbeziehung und reicht von 30% der vertraglich vereinbarten Summe für langjährige Geschäftspartner bis zu 70% bei neuen Partnern. Dieses Geschäftsgebaren spiegelt sowohl das noch fehlende Vertrauen in neue Geschäftspartner („potentielle Betrüger“) als auch negative Erfahrungen der Vergangenheit.

*Die Bedingungen von allen Geschäftspartnern sind: Vorkasse bis zu 70% und den größten Teil davon in bar. Manchmal kann man sich auch ohne Vorkasse verabreden, dies jedoch nur mit langjährigen Partnern. (Handelsbranche)*

*Ich vertraue grundsätzlich allen. Mich kann keiner betrügen. Das gibt es bei uns nicht, dass jemand meine Arbeit nicht bezahlt hat. Ich nehme grundsätzlich Vorkasse, und zwar 100%. (Dienstleistungsunternehmen)*

*Ich vertraue..., nehme aber immer die 100%ige Vorkasse, als Garantie für mein Vertrauen. (Dienstleistungsbranche)*

Dennoch trägt das von den Unternehmern selbst eingeführte System zusätzlicher Kontrollmechanismen zu einer allgemein verbesserten institutionellen Sicherheit für die jeweilige Geschäftsvereinbarung bei: die Größe des Marktes und die Weitläufigkeit einer Stadt wie Nižnij Novgorod mit ihren ca. 2 Mio. Einwohnern führen zu tendenziell unpersönlichen Geschäftsbeziehungen. Immer mehr Unternehmer verlassen sich deshalb auf das sich erfolgreich entwickelnde, regionale institutionelle Umfeld.

Ein wichtiger Analysepunkt für die Regelung der Geschäftsbeziehungen ist die Frage nach den *Ansprechpartnern im Falle von Vertragsverletzungen* innerhalb von Geschäftsbeziehungen. Hier zeigte die empirische Erhebung, dass mehr als die Hälfte der befragten Kleinunternehmer (50,8%) keine ernsthaften Probleme in ihren Geschäftsbeziehungen hatten oder ihre Probleme allein lösen konnten (15,1%). Die Verteilung der weiteren Ansprechpartner zeigt die folgende Tabelle 11:

Tabelle 11: Ansprechpartner im Falle von Vertragsverletzungen

Bei Problemen in den Geschäftsbeziehungen wende mich an:	%
Gemeinsame Geschäftspartner	48,0
Schiedsgericht	30,8
Gericht	30,2
Verwandte und Freunde	27,2
Handelskammer und/oder Unternehmerverband	4,8
Sonstige	3,0
Niemand	15,1
Nicht zutreffend (es gibt kein Problem mit dem Geschäftspartner)	50,8
Weiß nicht	3,6

Quelle: Fragebogen zur vorliegenden Arbeit, Frage 29.

Demnach werden Probleme vor allem über gemeinsame Geschäftspartner gelöst (48,0%). In ihnen sieht man eine unabhängige aber zugleich qualifizierte Partei für die Lösung von Geschäftsproblemen. Verwandte und Freunde haben bei der Lösung von Geschäftsproblemen im Gegensatz zu den frühen 90er Jahren an Bedeutung verloren.

Bedeutsam ist die wachsende Rolle von Gerichten und Schiedsgerichten: wirtschaftliche Streitfälle können sowohl von einem Schiedsgericht als auch vor einem gewöhnlichen Gericht (Zivil-

gericht) behandelt werden. In der Praxis ist der Anteil der Anrufung von gewöhnlichen Gerichten heute genauso hoch wie der von Schiedsgerichten (je ca. 30%).

Diese empirisch herausgearbeiteten Daten erlauben eine klare Bewertung der Ergebnisse: Festzustellen ist erstens eine steigende Bedeutung gerichtlicher Regelungen. Zweitens spiegelt dies Veränderungen in der Wahrnehmung der staatlichen Institutionen bei den Kleinunternehmern wider. Drittens ist dies ein Beleg für die wachsende Bedeutung des institutionellen Vertrauens in der gegenwärtigen russischen Transformationsgesellschaft.

Die Fallstudien belegen, dass sich vor allem neue und junge Unternehmen häufiger an das Gericht oder an das Schiedsgericht wenden (mehr als 40%).

Parallel gab die Mehrheit der Kleinunternehmer jedoch an, dass trotz verbesserter Möglichkeiten, die in den Geschäftsbeziehungen auftretenden Probleme mit Hilfe von offiziellen Strukturen zu lösen, was heisst, dass von allen Beteiligten weiterhin häufig strittige Fragen informell, ohne staatliche Beteiligung geregelt werden. Als Gründe dafür wurden u.a. genannt: komplizierte und lange Prozedur des Gerichtsverfahrens; hohe Kosten des Verfahrens; mangelnde Eindeutigkeit der Entscheidungen und fehlende Mechanismen der Durchsetzung der Entscheidungen.

*Ich werde in keinem Fall wieder zum Gericht gehen. Eine Firma schuldet mir seit 1996 etwa 74.000 US\$. Jetzt weiß ich, dass ich mein Geld nie wiedersehen werde. Es gab ein Gerichtsverfahren. Es wurde auch entschieden, dass diese Firma ihre Schulden sofort bezahlen muss. Es fehlt aber an einfachen Mechanismen, die dieses Problem regulieren werden. Das Gericht kann mir mit eigenen Mitteln nicht helfen, diese Schulden zu bekommen. Deswegen gehe ich nie mehr zum Gericht. In solchen Fällen finden sich immer andere Möglichkeiten. (Dienstleistungsbranche)*

*Wir werden niemals etwas mit dem Gericht zu tun haben wollen. Jede Gerichtsprozedur ist sehr zeitaufwendig, oft werden dort nicht eindeutige Entscheidungen getroffen und auch die zusätzlichen Kosten spielen eine große Rolle. Aus diesem Grund werden wir unsere Probleme lieber selbst, informell und persönlich lösen. (Dienstleistungsbranche)*

*Man kann sich an die Arbitrage natürlich wenden, aber es lohnt sich nur für den Fall, dass man eine Frage mit einer großen Firma zu klären hat, bei den kleinen Firmen ist dies alles umsonst. (Dienstleistungsbranche)*

Im Verlauf dieses Abschnitts konnte belegt werden, dass sich ebenso wie die Zusammensetzung und Auswahl der Geschäftspartner auch die Strukturen in der Regelung von Geschäftsbeziehungen im Vergleich zu den früheren 90er Jahren deutlich verändert haben. Bezogen auf Form und Umfang wirksamer vertraglicher Absprachen gilt, dass Geschäfte mit unbekannten Geschäftspartnern oder mit staatlichen Strukturen immer schriftlich fixiert werden. Unabhängig hiervon sind schriftliche „Pro-Forma-Verträge“ für die Vorlage bei Finanz- und Steuerbehörden fast überall anzutreffen. Wenn der Partner jedoch persönlich ausreichend bekannt ist (natürliche Personen) oder diese Geschäftsbeziehung ausreichend lange besteht und sich positiv bewährt hat, werden Verträge oft mündlich vereinbart.

Darüber hinaus haben Kleinunternehmer für sich weitere Regelungsmöglichkeiten etabliert, so u.a. bargeldgebundene Transaktionen und die nahezu überall anzutreffende Zahlung von Vorkasse, deren Höhe durch die Dauer der Partnerschaft bestimmt wird. Nur in Ausnahmen besteht für gelieferte Ware oder erbrachte Dienstleistung die Möglichkeit von Zahlungsaufschub bzw. von (für westeuropäische Verhältnisse ganz normalen) Zahlungszielen von ein bis vier Wochen.

Die allgemeine Rahmenstruktur für die Regelung von Geschäftsbeziehungen ist in erster Linie unverändert gekennzeichnet von personellem Vertrauen. Die Ergebnisse zeigen aber auch (vor allem bei jungen Firmen und jungen Unternehmern) sehr deutlich die zunehmende Tendenz, auftretende Probleme durch Gerichtsverfahren zu lösen. Dies belegt eine Steigerung des Vertrauens in staatliche Institutionen und gewachsenes institutionelles Vertrauen.

#### *IV. Wirtschaftspolitik und Wirtschaftskultur*

## **Sozialpartner, Oligarchen und graue Eminenzen. Zur Rolle nicht-staatlicher Akteure in wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen\***

Verschiedene gesellschaftliche Interessengruppen wirken bei der Politikformulierung mit und haben Einfluss auf die Implementierung dieser Politik. Ihre Interessen und ihre Strategien der politischen Einflussnahme bestimmen deshalb die Ergebnisse von Politik mit. Dieses Verständnis von Politik als geregelter Interessenkonflikt verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, also als Entscheidungsfindungsprozess, liegt der folgenden Analyse der Wirtschaftspolitik in Polen, Russland und der Tschechischen Republik zugrunde.<sup>1</sup>

Die traditionelle politikwissenschaftliche Analyse dieser Fragestellung konzentrierte sich auf Interessenverbände. Diese Zuspitzung greift jedoch zumindest für die hier analysierten Länder – und insbesondere für Russland – zu kurz, da es häufig individuelle Akteure oder zumindest nicht im klassischen Verständnis als Verbände organisierte Akteure sind, die wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse wesentlich mitbestimmen.<sup>2</sup>

Gegenwärtig liegt ein Schwerpunkt sowohl politik- als auch wirtschaftswissenschaftlicher Analysen der Thematik auf der Analyse von Korruption.<sup>3</sup> Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen wird dabei negativ gesehen. Es wird unterstellt, dass Akteure ohne direkte demokratische Legitimation ein Interessenkartell bilden und demokratisch regulierte und kontrollierte Entscheidungsfindungsprozesse durch interne Absprachen ersetzen. Hellman u.a. sprechen in diesem Zusammenhang von „state capture“. Unternehmer übernehmen in diesem Konzept durch Korruption, d.h. durch den Kauf staatlicher Entscheidungen, die politische Entscheidungsfindung – zumindest im Bereich der Wirtschaftspolitik.<sup>4</sup>

Die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure an wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen kann aber auch positiv gesehen werden. Einflussnahme dient in dieser Sicht dem basisdemokratischen Ideal einer Politikgestaltung von unten, ohne unüberwindbare Koordinations- und Abstimmungsprobleme aufzuwerfen. Stark/Bruszt zum Beispiel betonen in ihrer Analyse von post-sozialistischen Transformationsprozessen in Ostmitteleuropa derartige positive Effekte, wobei sie insbesondere die Integration zusätzlicher Interessengruppen in Entscheidungsprozesse, Reduzierung von Koordinationsproblemen und Entlastung des Staates von Regulierungsfunktionen aufführen.<sup>5</sup>

---

\* Nachdruck aus: Hans-Herrmann Höhmann, Heiko Pleines (Hg.): Wirtschaftspolitik in Osteuropa zwischen ökonomischer Kultur, Institutionenbildung und Akteursverhalten. Russland, Polen und Tschechische Republik im Vergleich, Bremen 2003, S. 227–247.

<sup>1</sup> Es handelt sich also um interaction-oriented im Gegensatz zu problem-oriented policy research. (Scharpf, Fritz W.: Games real actors play. Actors-centered institutionalism in policy research, Boulder 1997, S.10–12).

<sup>2</sup> Am deutlichsten formuliert dies: Stykow, Petra: Staat, Verbände und Interessengruppen in der russischen Politik, in: Merkel, Wolfgang / Sandschneider, Eberhard (Hg.): Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden in Transformationsprozessen, Opladen 1999, S.137–179.

<sup>3</sup> Einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand und die umfangreiche neuere Literatur zum Thema geben: Transparency International: Global Corruption Report 2001, Berlin 2001, S.224–314; Susan Rose-Ackerman: Corruption and government. Causes, consequences, and reform, Cambridge 1999.

<sup>4</sup> Hellman, Joel S. / Schankerman, Mark: Intervention, corruption and state capture. The nexus between enterprises and the state, in: Economics of Transition 3/2000, S.545–567 sowie Hellman, Joel S. / Jones, Geraint / Kaufmann, Daniel: „Seize the state, seize the day“. State capture, corruption, and influence in transition, World Bank Policy Research Working Paper 2444, Washington 2000 und Hellman, Joel S.: Winners take all. The politics of partial reform in postcommunist transition, in: World Politics 1/1998, S.203–234.

<sup>5</sup> Stark, David / Bruszt, László: Postsocialist pathways, Cambridge 1998, S.109–136.

Eine Einschätzung der Einflussnahme nicht-staatlicher Akteure auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse kann dementsprechend grundsätzlich nur fallspezifisch erfolgen. Als zentrale Erklärungsfaktoren für unterschiedliche Ergebnisse sollen im vorliegenden Beitrag (1) Eigenschaften der beteiligten nicht-staatlichen Akteure, (2) ihre Strategien der Einflussnahme und (3) Akteurskonstellationen untersucht werden. Abschließend wird dann zu fragen sein, inwieweit relevante Unterschiede durch Pfadabhängigkeiten und wirtschaftskulturelle Faktoren erklärt werden können. Die folgende Analyse beschränkt sich dabei auf nicht-staatliche Akteure mit erkennbarem Einfluss auf die Wirtschaftspolitik. Die hier beschriebenen Eigenschaften sind deshalb typisch für einflussreiche Akteure und nicht automatisch für alle Akteure einer entsprechenden gesellschaftlichen Gruppe.

## Nicht-staatliche Akteure

In allen drei hier betrachteten Ländern führte das Ende des sozialistischen Systems zu einem erheblichen Wandel in der Organisation gesellschaftlicher Interessen. Zum einen gab es eine Reihe von Interessen, die vorher nicht existierten bzw. nicht organisiert waren, zum anderen mussten bereits existierende Organisationen sich umstrukturieren, um neue Aufgaben in einem neuen Umfeld wahrnehmen zu können und sie mussten unter Umständen mit einem Legitimationsdefizit aufgrund ihrer Nähe zum alten System kämpfen. Die Bedingungen für die jeweiligen Interessenorganisationen im Bereich der Wirtschaftspolitik unterschieden sich dabei zwischen den post-sozialistischen Ländern teilweise erheblich.

Staatlich organisierte **Gewerkschaften** existierten in allen hier betrachteten Ländern. In Polen organisierte sich jedoch bereits Anfang der 1980er Jahre mit Solidarnosc eine unabhängige Gegen-Gewerkschaft. Sie wurde 1989 zum zentralen Akteur des Regimewandels. Gewerkschaftsführer Lech Walesa wurde Staatspräsident. Solidarnosc formte die Regierung. Auch die ehemals sozialistische Gewerkschaft OPZZ überstand den Regimewechsel erfolgreich. Im politischen System blieben die beiden Gewerkschaften bis 2001 präsent. 1993–97 war die OPZZ an der Regierung beteiligt, 1997–2001 erneut Solidarnosc. Beide Gewerkschaften verloren jedoch im Verlauf der 1990er Jahre an Rückhalt in der Bevölkerung und ihre akkumulierte Mitgliederzahl sank von 6 auf knapp über 3 Millionen. Im 2001 gewählten Parlament waren die Gewerkschaften nicht mehr vertreten.<sup>6</sup> Während sich in Polen also ein Gewerkschaftsdualismus etablierte, blieb die Nachfolgeorganisation des sozialistischen Gewerkschaftsverbandes ČMKOS in der Tschechischen Republik ohne Konkurrenz. Auch sie hatte mit deutlich sinkenden Mitgliederzahlen zu kämpfen.<sup>7</sup>

Anfang der 1990er Jahre bildeten sich sowohl in Polen als auch in der Tschechischen Republik Gremien, die Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und Akteure der staatlichen Wirtschaftspolitik zusammenbrachten, um wirtschaftspolitische Konzepte zu diskutieren. Dieser als Tripartismus diskutierte Ansatz brachte den Gewerkschaften jedoch in beiden Ländern nur geringe Einflussmöglichkeiten, da die Gremien vorrangig beratende Funktionen hatten. Gegen

---

<sup>6</sup> Deppe, Rainer / Tatur, Melanie: Rekonstitution und Marginalisierung. Transformationsprozesse und Gewerkschaften in Ungarn und Polen, Frankfurt/M. 2002, S.94–134, 221–248; Pańków, Włodzimierz / Gáciarz, Barbara: Industrial relations in Poland. From social partnership to enlightened paternalism?, in: Blazyc, George / Rapacki, Ryszard (Hg.): Poland into the new millenium, Cheltenham 2001, S.72–90; Pańków, Irena: The main actors on the political scene in Poland, in: Agh, Attila / Ilonszki, Gabriella (Hg.): Parliaments and organized interests. The second steps, Budapest 1996, S.130–146.

<sup>7</sup> Vodička, Karel: Das politische System Tschechiens, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die politischen Systeme Osteuropas, Baden-Baden 2002, S.239–272, hier: S.260–261; Myant, Martin / Smith, Simon: Czech trade unions in comparative perspective, in: European Journal of Industrial Relations 3/1999, S.265–285.

Ende der 1990er Jahre waren die Gremien in beiden Ländern nicht mehr funktions- bzw. beschlussfähig.<sup>8</sup>

In Russland entstanden Anfang der 1990er Jahre unabhängige Gewerkschaften in Opposition zur staatsnahen sozialistischen Gewerkschaft. Im Gegensatz zur Solidarnosc in Polen erreichten sie aber keinen landesweiten Einfluss. Sie konnten nur im Bergbau eine Mehrheit der Arbeiter organisieren, während die staatsnahe Nachfolgeorganisation der sozialistischen Gewerkschaft in der gesamten russischen Wirtschaft präsent blieb. Beide Gewerkschaften konnten jedoch keinen Einfluss auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse gewinnen. Allein die vorwiegend spontan entstandenen Bergarbeiterproteste zwischen 1989 und 1998 lieferten den Gewerkschaften Möglichkeiten zur Konsultation mit staatlichen Entscheidungsträgern. Konflikte zwischen den beiden Gewerkschaften, ein geringer Organisationsgrad und Abhängigkeit von den Betriebsleitungen verhinderten jedoch auch hier eine Verstärkung dieser Konsultationen außerhalb der Streikperioden und damit eine kontinuierliche Beteiligung an wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen.<sup>9</sup>

Während die staatlichen Gewerkschaften und im polnischen Fall auch die alternative Gewerkschaft bereits im sozialistischen System existierten, mussten **Unternehmerverbände** nach dem Ende des Sozialismus völlig neu organisiert werden. Erste Folge war in allen Ländern eine Vielzahl kleiner, schlecht organisierter Verbände. Mangelnde Erfolge einerseits bzw. nachgefragte Beratungsdienstleistungen und eine Beteiligung an staatlich organisierten Gremien andererseits führten bis Mitte der 1990er zu einer gewissen Konsolidierung. In der Tschechischen Republik wurde eine Konföderation der Arbeitgeber- und Unternehmerverbände (KZPS) geschaffen. Daneben gab es aber ein halbes Dutzend unabhängig agierender Wirtschaftsverbände von nationaler Bedeutung. In Polen etablierten sich insgesamt fünf landesweite Verbände, die aber aufgrund mangelnder Koordination untereinander und unterschiedlicher Interessen keinen nennenswerten Einfluss auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse erreichten. In Russland wurde der RSPP zum zentralen Unternehmerverband. Da die einflussreichsten russischen Unternehmer aber als individuelle Akteure („Oligarchen“) ihre Interessen vertraten, blieb auch sein Einfluss begrenzt.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Deppe, Rainer / Tatur, Melanie: Rekonstitution und Marginalisierung. Transformationsprozesse und Gewerkschaften in Ungarn und Polen, Frankfurt/M. 2002, S.228–234; Myant, Martin / Slocock, Brian / Smith, Simon: Tripartism in the Czech and Slovak Republics, in: *Europe-Asia Studies* 4/2000, S.723–739; Kurtan, Sandor: Gewerkschaften und Tripartismus im ostmitteleuropäischen Systemwechsel, in: Merkel, Wolfgang / Sandschneider, Eberhard (Hg.): *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden in Transformationsprozessen*, Opladen 1999, S.115–135; Ost, David: Illusory corporatism in Eastern Europe. Tripartism in the service of neoliberalism, in: *Sisyphus* 1998, S.167–177; Mansfeldova, Zdenka: Sociální partnerství v České republice, in: Brokl, Lubomír u.a. (Hg.): *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*, Prag 1997, S.99–150; Reutter, Werner: Tripartism without corporatism. Trade unions in Eastern and Central Europe, in: Agh, Attila / Ilonszki, Gabriella (Hg.): *Parliaments and organized interests. The second steps*, Budapest 1996, S.59–78; Orenstein, Mitchell: The Czech Tripartite Council and its contribution to social peace, in: ebd., S.173–189.

<sup>9</sup> Clarke, Simon / Ashwin, Sarah / Dominelli, Lena (Hg.): *Russian Trade Unions and Industrial Relations in Transition*, Basingstoke 2003; Pleines, Heiko: Down, out and forever desperate? The role of coal miners' protests in Russian politics, in: Harter, Stefanie / Easter, Gerald (Hg.): *Shaping the economic space in Russia*, Aldershot 2000, S.127–146; Cook, Linda: *Trade unions in the new Russia*, New York 1997.

<sup>10</sup> Frye, Timothy: Capture or exchange? Business lobbying in Russia, in: *Europe-Asia Studies* 7/2002, S.1017–1036; BDE: *System polityczny Rzeczypospolitej polskiej*, Wrocław 2001, S.104–110; Myant, Martin: Employers' interest representation in the Czech Republic, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 4/2000, S.1–20; McMenamin, Ian: How 'post-communist' are business interest associations in Poland?, Conference paper, BASEES annual conference, Cambridge 02. April 2000; Appel, Hilary / Gould, John: Identity politics and economic reform. Examining industry-state relations in the Czech and Slovak Republics, in: *Europe-Asia Studies* 1/2000, S.111–131; Stykow, Petra: Staat, Verbände und Interessengruppen in der russischen Politik, in: Merkel, Wolfgang / Sandschneider, Eberhard (Hg.): *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden in Transformationsprozessen*, Opladen 1999, S.137–179; Federowicz, Michal / Jasiecki, Krzysztof: *Herausbildung und Rolle von Wirtschaftseliten in Polen*, in: Kleer, Jerzy (Hg.): *Transformation in den Neuen Bundesländern und Polen. Zwei Wege zur Marktwirtschaft*, Warschau 1998, S.19–36; Jasiecki, Krzysztof: *Organizacje pracodawców i przedsiębiorstw w Polsce*, in: Wasilewski,

**Sektoralen Interessengruppen** oder auch individuellen Großunternehmern gelang es in verschiedenen Bereichen, Einfluss auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse zu gewinnen. In allen drei Ländern blieb über den Regimewechsel hinweg eine einflussreiche Agrarlobby bestehen, die in Polen<sup>11</sup> und Russland auch mit einer politischen Partei verbunden war.<sup>12</sup> In Polen und Russland gelang es außerdem im Kohlebergbau einer Koalition aus Betriebsleitern und Branchengewerkschaften bis Ende der 1990er Jahre staatliche Restrukturierungsprogramme zu blockieren und vermehrte staatliche Subventionen zu mobilisieren.<sup>13</sup> Sowohl in der Tschechischen Republik als auch in Russland manipulierten Banken über Korruptionsnetzwerke wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse vor allem im Bereich der Privatisierung. Sie verloren ihren Einfluss allerdings mit den Finanzkrisen 1997 bzw. 1998.<sup>14</sup> In Russland konnten auch Unternehmer aus der Erdöl- und Erdgaswirtschaft als individuelle Akteure Wirtschaftspolitik beeinflussen.<sup>15</sup>

Während also selbst die traditionellen Verbände von Unternehmern und Beschäftigten mit organisatorischen Schwächen zu kämpfen hatten und in der Regel nur begrenzten Zugang zu wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen fanden, erreichten andere nationale nicht-staatliche Akteure überhaupt keinen nennenswerten Einfluss auf die Wirtschaftspolitik. Weder Verbraucherverbände, noch Umweltschutzorganisationen oder Vertreter weiterer sozialer Gruppen, wie etwa Arbeitslose oder Rentner, erreichten eine organisatorische Stärke, die sie in einem der hier betrachteten Länder zu relevanten Akteuren in der Wirtschaftspolitik gemacht hätte.<sup>16</sup>

Erheblichen Einfluss erreichten jedoch zum Teil **ausländische Akteure**. Internationaler Währungsfonds und Weltbank gaben in der ersten Phase der post-sozialistischen Wirtschaftstransformation Reformmodelle vor, deren Umsetzung sie vor allem durch positive Anreize in Form von Beratungsleistungen und Vorzugskrediten zu erreichen suchten. Die Welthandelsorganisation (WTO) setzte bestimmte Bedingungen für eine Mitgliedschaft, die vor allem eine Liberalisierung des Außenhandels und den Abbau von Subventionen bedeuten. Die Europäische Union schließlich machte die Übernahme des *acquis communautaire*, des gemeinsamen Regelwerks in allen Politikbereichen, zur Aufnahmebedingung für Polen und die Tschechische Republik. Wa-

---

Jacek (Hg.): *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, Warschau 1997, S.167–202; OECD: *The emergence of business associations and chambers in the economies in transition. Examples from the Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovak Republic*, OECD Working Papers No. 58, Paris 1994.

<sup>11</sup> Neben der traditionellen Bauernpartei (PSL) ist seit 2001 auch die agrarisch-konservative Protestbewegung *Samobrona* im nationalen Parlament vertreten.

<sup>12</sup> Pleines, Heiko: *Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära*, Münster 2003, S.272–286; Szczerbiak, Aleks: *The Polish Peasant Party. A mass party in postcommunist Eastern Europe?*, in: *East European Politics and Societies* 3/2002, S.554–588; Myant, Martin: *Employers' interest representation in the Czech Republic*, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 4/2000, S.1–20, hier: S.5–9; Blažek, Petr: *Reprezentace zemědělských zájmů v politickém systému České republiky. Ekonomiké (profesní) zájmové skupiny*, in: *Politologická revue* 1/2000, S.22–38.

<sup>13</sup> Deppe, Rainer / Tatur, Melanie: *Rekonstitution und Marginalisierung. Transformationsprozesse und Gewerkschaften in Ungarn und Polen*, Frankfurt/M. 2002, S.240–248; Pleines, Heiko: *Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära*, Münster 2003, S.287–302.

<sup>14</sup> Myant, Martin: *Comparisons with east-central Europe*, in: Lane, David (ed.): *Russian banking*, Cheltenham 2002, S.160–181; Appel, Hilary: *Corruption and the collapse of the Czech transition miracle*, in: *East European Politics and Societies* 3/2002, S.528–553; Pleines, Heiko: *Large-scale corruption and rent-seeking in the Russian banking sector*, in: Ledeneva, Alena / Kurkchyan, Marina (Hg.): *Economic crime in Russia*, Den Haag 2000, S.191–207; Pauer, Jan: *Vom Gebrauch des Rechts. Die Tschechische Republik auf dem Weg zum Rechtsstaat*, in: *Forschungsstelle Osteuropa* (Hg.): *Recht und Kultur in Ostmitteleuropa*, Bremen 1999, S.296–446, hier: S.425–439.

<sup>15</sup> Pleines, Heiko: *Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära*, Münster 2003, S.208–255; Kryukov, Valery: *Adjustment to change. The case of the oil and gas industry*, in: Harter, Stefanie / Easter, Gerald (Hg.): *Shaping the economic space in Russia*, Aldershot 2000, S.102–126.

<sup>16</sup> Eine systematische Analyse für Transformationsstaaten im allgemeinen bietet: Kraus, Peter: *Assoziationen und Interessenrepräsentationen in neuen Demokratien*, in: Merkel, Wolfgang / Sandschneider, Eberhard (Hg.): *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden in Transformationsprozessen*, Opladen 1999, S.23–44.



ren die Bedingungen für einen IWF-/Weltbank-Kredit bzw. die zukünftige Mitgliedschaft in WTO oder EU einmal akzeptiert, entstanden erhebliche Sachzwänge, die den Spielraum nationaler Akteure und damit auch die Einflussmöglichkeiten nationaler nicht-staatlicher Akteure auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse erheblich einschränkten. Besonders gilt dies für Polen und die Tschechische Republik aufgrund ihrer Beitrittsverhandlungen mit der EU.<sup>17</sup>

## Strategien der Einflussnahme

Empirische Untersuchungen haben eine Vielzahl von Mitteln der Einflussnahme nicht-staatlicher Akteure auf politische Entscheidungsprozesse aufgezeigt.<sup>18</sup> Einen Überblick über die einzelnen Mittel gibt Tabelle 1 gegliedert nach grundlegender Zielsetzung. Neben der direkten Beeinflussung staatlicher Akteure steht die indirekte Beeinflussung über die öffentliche Meinung oder über das Rechtssystem. Ergänzend wurden Maßnahmen zur Steigerung der eigenen Handlungsfähigkeit aufgenommen. Zu beachten ist bei der direkten Beeinflussung staatlicher Akteure die Grenze zwischen legalen Formen und der illegalen politischen Korruption.

Tabelle 1: Mittel der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse

*Direkte Beeinflussung staatlicher Akteure:*

- Persönliche Kontakte/Beratungen mit staatlichen Akteuren;
- Informationen an staatliche Akteure geben (Daten/Statistiken, Stellungnahmen, Gutachten, Vorlagen für staatliche Gesetze/Verordnungen);
- Auftritte/Mitarbeit in Beratungskommissionen von Legislative und Exekutive;
- Loyale Anhänger in staatliche Positionen bringen;
- Legale Spenden an Parteien oder Politiker;
- Illegale Zahlungen an Parteien, Politiker oder Bürokraten (politische Korruption).

*Mobilisierung der öffentlichen Meinung:*

- Informationen an Massenmedien geben (Interviews, Daten/Statistiken, Stellungnahmen, Gutachten);
- Bezahlte Werbekampagnen durchführen;
- Massenaktionen organisieren (Unterschriftenaktionen, Demonstrationen, Boykotte, Streiks, Referenden).

*Beschreiten des Rechtsweges:*

- Klage gegen staatliche Gesetze/Vorschriften;
- Prozess gegen staatliche Akteure.

*Steigerung der eigenen Handlungsfähigkeit:*

- Koalitionsbildung mit weiteren nicht-staatlichen oder auch staatlichen Akteuren;
- Steigerung der eigenen Finanzkraft;
- Schaffung einer Massenorganisation;
- Gründung – formal unabhängiger – Frontorganisationen für verschiedene Aufgaben (scheinbar neutrale Expertenurteile, zusätzliche Spenden an Parteien und Politiker, angeblich nicht gewollte Radikalisierung der öffentlichen Debatte, Mobilisierung zusätzlicher Geldmittel).

<sup>17</sup> Ähnliche Einschränkungen der Handlungsspielräume nationaler Wirtschaftspolitik werden im Rahmen des Globalisierungsparadigmas auch für westliche Industriestaaten unterstellt. Siehe etwa: Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt/M. 1998. Eine Fallstudie für eines der hier betrachteten Länder bietet der Beitrag von Hrich im vorliegenden Sammelband.

<sup>18</sup> Hier berücksichtigt wurden: Frye, Timothy: Capture or exchange? Business lobbying in Russia, in: Europe-Asia Studies 7/2002, S.1017–1036, hier: S.1027–1028; Karpowicz, Ewa: Lobbying w wybranych krajach – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych, in: Przegląd Sejmowy 3/2000, S.51–76; Peregudov, Sergej P. / Lapina, Natal'ja Ju. / Semenenko, Irina S.: Gruppy interesov i rossijskoe gosudarstvo, Moskau 1999, S.214–255; Baumgartner, Frank R. / Leech, Beth L.: Basic interests. The importance of groups in politics and in political science, Princeton/NJ 1998, S.152; Kollman, Ken: Outside lobbying, Princeton/NJ 1998, S.35; Ball, Alan R. / Millard, Frances: Pressure politics in industrial societies, Basingstoke 1986, S.65–80.

Zusammenfassend lassen sich drei grundsätzliche Lobbyismus-Strategien und drei korrespondierende Typen von Austauschmustern definieren. Im Rahmen einer kooperativen Strategie werden vor allem Informationen und Meinungen ausgetauscht sowie Maßnahmen abgestimmt. Im Falle einer Vereinnahmungsstrategie versuchen Lobbyisten vorrangig durch Spenden, aber auch durch die Implementation von loyalen Verbündeten in relevanten staatlichen Organisationen und durch Beeinflussung der öffentlichen Meinung zugunsten staatlicher Akteure direkten Einfluss auf politische oder administrative Entscheidungsprozesse zu gewinnen. Stehen dabei illegale Zahlungen (politische Korruption) im Vordergrund, handelt es sich um eine illegale Vereinnahmungsstrategie. Die konfrontative Strategie schließlich versucht, staatliche Akteure vor allem durch Mobilisierung der öffentlichen Meinung, aber unter Umständen auch durch rechtsstaatliche Mittel unter Druck zu setzen. Ausgetauscht werden dann vorrangig Drohungen. Alle drei Strategien sind in post-sozialistischen Staaten zur Beeinflussung der Wirtschaftspolitik zur Anwendung gekommen.

In **Polen** verfolgten die Gewerkschaften bis 2001 in der Regel eine Vereinnahmungsstrategie, vor allem indem sie eigene Akteure in staatlichen Entscheidungsgremien wie Parlament und Regierung an prominenter Stelle etablierten. Im Falle der Solidarnosc war diese Strategie jedoch Gegenstand interner Kontroversen. In der ersten Phase der Regierungsbeteiligung nach 1989 entstand schnell ein Interessenkonflikt zwischen den liberalen Reformern in der staatlichen Exekutive und der gewerkschaftlichen Basis, die als gesellschaftliche Gruppe von den Reformfolgen besonders negativ betroffen war. Die zunehmende Kluft zwischen Solidarnosc-Vertretern in der staatlichen Exekutive und der Gewerkschaftsorganisation führte zum Bruch, gefolgt von einem Übergang der Solidarnosc zu einer konfrontativen Strategie geprägt durch Massenstreiks und anschließend zum teilweisen Rückzug der Solidarnosc aus der Politik. Sie verfolgte nun, während die rivalisierende Gewerkschaft OPZZ sich an der Regierung beteiligte, eine (widerwillig) kooperative Strategie im Rahmen des Tripartismus. Mit dem von ihr maßgeblich gestalteten Wahlbündnis AWS trat die Solidarnosc jedoch 1997 wieder in die Politik ein und konnte durch ihren Wahlsieg erneut auf eine Vereinnahmungsstrategie setzen, indem sie als Regierungspartner bis 2001 staatliche Politik selber gestaltete.<sup>19</sup>

Die Agrarlobby und der Kohlebergbau verfolgten in Polen ebenfalls vorrangig eine Vereinnahmungsstrategie, die auf informellen Netzwerken und im Falle der Agrarlobby zusätzlich auf der Interessenvertretung durch eine politische Partei beruhte. Falls die Vereinnahmungsstrategie jedoch nicht die gewünschten Ergebnisse brachte, wurde kurzfristig zu einer Konfrontationsstrategie gewechselt, die durch massenhafte Proteste bzw. Streiks gekennzeichnet war.<sup>20</sup> Die polnischen Unternehmerverbände hingegen verfolgten alle eine kooperative Strategie, die professionell und stark an westliche Vorbilder angepasst war.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Einen prägnanten Überblick über diese Entwicklungen geben: Deppe, Rainer / Tatur, Melanie: Rekonstitution und Marginalisierung. Transformationsprozesse und Gewerkschaften in Ungarn und Polen, Frankfurt/M. 2002, S.221–240. Siehe auch: Kramer, Mark: Collective protests and democratization in Poland 1989–1993. Was civil society really 'rebellious'?, in: Communist and Post-Communist Studies 2/2002, S.213–222; Panków, Irena: Trade unions and politics, in: Frentzel-Zagórska, Janina / Wasilewski, Jacek (Hg.): The second generation of democratic elites in Central and Eastern Europe, Warschau 2000, S.249–270; Ekiert, Grzegorz / Kubik, Jan: Collective protest in post-communist Poland 1989–1993. A research report, in: Communist and Post-Communist Studies 2/1998, S.91–118; Osa, Maryjane: Contention and democracy. Labor protest in Poland 1989–1993, in: Communist and Post-Communist Studies 1/1998, S.29–42; Jackiewicz, Irena: Solidarity in a double role. Political representation and pressure group 1991–1994, in: Agh, Attila / Ilonszki, Gabriella (Hg.): Parliaments and organized interests. The second steps, Budapest 1996, S.121–129.

<sup>20</sup> Szczerbiak, Aleks: The Polish Peasant Party. A mass party in postcommunist Eastern Europe?, in: East European Politics and Societies 3/2002, S.554–588; Deppe, Rainer / Tatur, Melanie: Rekonstitution und Marginalisierung. Transformationsprozesse und Gewerkschaften in Ungarn und Polen, Frankfurt/M. 2002, S.240–248.

<sup>21</sup> Ein systematischer Test dieser Hypothese findet sich bei: McMenamin, Ian: How 'post-communist' are business interest associations in Poland?, Conference paper, BASEES annual conference, Cambridge 02. April 2000.

In der *Tschechischen Republik* setzten sowohl Gewerkschaftsbund als auch Unternehmerverbände auf eine Kooperationsstrategie im Rahmen eines wenig einflussreichen Tripartismus.<sup>22</sup> Eine erfolgreiche Vereinnahmungsstrategie gelang im Bereich der Wirtschaftspolitik nur den Banken, indem sie über Korruptionsnetzwerke eine Vorzugsbehandlung im Privatisierungsprozess sicherten und eine effiziente Bankenaufsicht verhinderten.<sup>23</sup> Wie im polnischen Fall setzte auch in der Tschechischen Republik die Agrarlobby auf eine Kombination aus Vereinnahmungsstrategie und gezielten Protesten gegen konkrete Politikmaßnahmen. Ihr Erfolg war jedoch begrenzt.<sup>24</sup>

In *Russland* dominierte eine Vereinnahmungsstrategie durch Korruptionsnetzwerke die erfolgreiche Einflussnahme auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse. „Oligarchen“ aus dem Bankensektor und der Erdöl- und Erdgasindustrie sicherten sich auf diese Weise eine Vorzugsbehandlung. Die Agrarlobby erreichte ihre wirtschaftspolitischen Ziele über eine Vereinnahmungsstrategie durch Positionierung loyaler Anhänger insbesondere im Agrarministerium und im Parlament. Nur der Kohlebergbau, ähnlich wie in Polen vertreten durch ein Bündnis aus Betriebsleitern und Belegschaften, verfolgte konsequent eine Konfrontationsstrategie. Die übrigen Akteure, darunter sowohl Unternehmerverbände als auch Gewerkschaften, verfolgten eine kooperative Strategie.<sup>25</sup>

Die Strategien nicht-staatlicher Akteure zur Beeinflussung der Wirtschaftspolitik unterscheiden sich also zwischen den drei Ländern deutlich. Während in Polen die legale Vereinnahmungsstrategie zentral war für die Beeinflussung wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse, war es in Russland eine illegale Vereinnahmungsstrategie. In der Tschechischen Republik dominierte eindeutig eine Kooperationsstrategie, was die Vermutung nahe legt, dass nicht-staatlichen Akteuren das Potential für eine legale Vereinnahmungsstrategie fehlte. Nur durch Korruption konnten sie sich größeren Einfluss auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse erkaufen.

Neben länderspezifischen lassen sich aber auch gruppenspezifische Unterschiede ausmachen. Unternehmerverbände sind in allen Ländern schwach entwickelt und auf eine Kooperationsstrategie beschränkt. Dasselbe gilt, mit Ausnahme des polnischen Sonderfalls, für die Gewerkschaften. Konfrontationsstrategien zur Einflussnahme auf die Wirtschaftspolitik sind in allen drei Ländern Ausnahmen geblieben. Am größten noch scheint die Protestneigung im Kohlebergbau und in der Landwirtschaft gewesen zu sein.<sup>26</sup> Erfolg mit einer legalen Vereinnahmungsstrategie hatten vor allem gut organisierte Wirtschaftsbranchen wie die Landwirtschaft. Eine illegale Vereinnahmungsstrategie wurde systematisch verfolgt von Unternehmen mit starker Finanzkraft, also Banken und im russischen Fall Rohstoffproduzenten.

Die Bedeutung der illegalen Vereinnahmungsstrategie mit Hilfe von Korruptionsnetzwerken soll nun noch etwas ausführlicher diskutiert werden. Sie umfasst nur die systematische Korruption von politischen Entscheidungsträgern. Ausgeschlossen sind damit nicht nur Einzelfälle sondern vor allem auch die Korruption von Bürokraten der unteren Ebenen (Alltagskorruption).

<sup>22</sup> Siehe dazu die Darstellung im Abschnitt „Nicht-staatliche Akteure“.

<sup>23</sup> Appel, Hilary: Corruption and the collapse of the Czech transition miracle, in: East European Politics and Societies 3/2002, S.528–553; Pauer, Jan: Vom Gebrauch des Rechts. Die Tschechische Republik auf dem Weg zum Rechtsstaat, in: Forschungsstelle Osteuropa (Hg.): Recht und Kultur in Ostmitteleuropa, Bremen 1999, S.296–446, hier: S.425–439.

<sup>24</sup> Blažek, Petr: Reprezentace zemědělských zájmů v politickém systému České republiky. Ekonomiké (profesní) zájmové skupiny, in: Politologická revue 1/2000, S.22–38; Myant, Martin: Employers' interest representation in the Czech Republic, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 4/2000, S.1–20, hier: S.5–9; Reich, Andreas: Politisches Patt in Tschechien, Untersuchungen des FKKS 25/2000, S.36–37.

<sup>25</sup> Pleines, Heiko: Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära, Münster 2003.

<sup>26</sup> Die allgemein geringe Protestneigung in den post-sozialistischen Staaten Osteuropas (im Vergleich zu lateinamerikanischen Transformationsstaaten) analysiert: Greskovits, Bela: The political economy of protest and patience, Budapest 1998.

Dementsprechend bilden illegale Vereinnahmungsstrategien als Teil der politischen Korruption nur eine Untergruppe der Korruption und lassen keine direkten Rückschlüsse auf das gesamte Ausmaß von Korruption in einem Land zu.

Die Bedeutung von illegalen Vereinnahmungsstrategien, bezeichnet als „state capture“, ist für osteuropäische Staaten im Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) 1999 von Weltbank und EBRD empirisch erfasst worden. In einer repräsentativen Umfrage wurden Unternehmer u. a. gefragt, ob ihre Geschäftstätigkeit durch den Kauf politischer Entscheidungen beeinflusst würde, wobei die befragten Unternehmer sowohl Täter als auch Opfer sein konnten. Die Ergebnisse aufgegliedert nach relevanten politischen Institutionen zeigt Tabelle 2.

Tabelle 2: Anteil der Firmen, die angeben, von Korrumpierung der Institution betroffen zu sein

	Parlament	Nationale Exekutive	Zentralbank	Gerichte	Parteien
Polen	13%	10%	6%	18%	10%
Tschechische Republik	18%	11%	12%	9%	6%
Russland	35%	32%	47%	27%	24%

Quelle: Hellman, Joel S. / Jones, Geraint / Kaufmann, Daniel: „Seize the state, seize the day“. State capture, corruption, and influence in transition, World Bank Policy Research Working Paper 2444, Washington 2000, S.9.

Es zeigt sich deutlich das höhere Ausmaß an politischer Korruption in Russland, das darauf zurückzuführen ist, dass in einer ganzen Reihe von Politikfeldern Unternehmen eine illegale Vereinnahmungsstrategie verfolgten. Ebenso wird aber deutlich, dass selbst in Russland die Mehrheit der Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit nicht durch politische Korruption beeinträchtigt sah. Von den durch Korrumpierung politischer Entscheidungsträger betroffenen russischen Unternehmern waren aber immerhin 55% selbst Täter.<sup>27</sup> Die geringere Bedeutung illegaler Vereinnahmungsstrategien in Polen und der Tschechischen Republik zeigt neben den deutlich niedrigeren Werten in Tabelle 2 auch die Tatsache, dass von den von korrumpierten politischen Entscheidungen betroffenen Unternehmen in Polen nur 25% und in der Tschechischen Republik 33% selber an Korruption beteiligt waren, also selber eine illegale Vereinnahmungsstrategie verfolgten. Während also Ende der 1990er Jahre im russischen Fall auf der nationalen Ebene etwa 15% der Unternehmen systematisch eine illegale Vereinnahmungsstrategie verfolgten, waren es in Polen und der Tschechischen Republik weniger als 5%.<sup>28</sup>

## Akteurskonstellationen

Wie erfolgreich nicht-staatliche Akteure wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse beeinflussen können, hängt von drei zentralen Faktoren ab: Regeln, Ressourcen und Netzwerkposition.<sup>29</sup>

Bei **Regeln** ist zu unterscheiden zwischen allgemeinen Regeln, die für alle nicht-staatlichen Akteure verbindliche Verhaltensvorgaben festlegen und akteursspezifischen Regeln, die einzelne Akteure oder Akteursgruppen gezielt bevorzugen oder benachteiligen. Allgemeine Regeln finden sich zum Beispiel in Gesetzen zu Lobbyismus oder Parteienfinanzierung, die etwa die Grenzen zwischen legalen und illegalen Vereinnahmungsstrategien festlegen. Relevante akteursspezifische Regeln gab es in Polen und der Tschechischen Republik im Rahmen des Tri-

<sup>27</sup> Hellman, Joel S. / Schankerman, Mark: Intervention, corruption and state capture. The nexus between enterprises and the state, in: Economics of Transition 3/2000, S.545–567, hier: S.555.

<sup>28</sup> ebd.

<sup>29</sup> Das grundsätzliche Interesse an einer Einflussnahme wird als gegeben vorausgesetzt, da nicht interessierte Akteure hier nicht in die Analyse einbezogen worden sind.

partismus. Die hier einbezogenen Akteure besaßen besondere Informations-, Konsultations- und teilweise sogar Entscheidungsprivilegien im Bereich der Wirtschaftspolitik.

Die für Einflussnahme auf Wirtschaftspolitik relevanten **Ressourcen** sind abhängig von der gewählten Strategie. Im Rahmen einer Kooperationsstrategie und einer legalen Vereinnahmungsstrategie sind vor allem (exklusive) Informationen, Expertise und persönliche Kontakte von Bedeutung. Im Rahmen einer illegalen Vereinnahmungsstrategie sind zusätzlich frei verfügbare finanzielle Mittel erforderlich, um Zahlungen an politische Akteure leisten zu können. Bei beiden Strategien kann der Zugang zu Massenmedien hilfreich sein, um die eigene Sichtweise auch über diesen (Um)weg an die politischen Akteure heranzutragen oder um ihnen in Wahlkämpfen Unterstützung zukommen zu lassen. Die Konfrontationsstrategie setzt eine Massenbasis voraus, die zu Protesten mobilisiert werden kann. Um den Mobilisierungsgrad und den öffentlichen Druck auf politische Akteure zu erhöhen, ist außerdem Zugang zu Massenmedien von großer Bedeutung.<sup>30</sup>

Einflussnahme auf Wirtschaftspolitik setzt also grundsätzlich Kontrolle über Ressourcen voraus. Je größer die verfügbaren Ressourcen sind, desto größer ist ceteris paribus auch das Einflusspotential. Gleichzeitig begrenzt die Ressourcenausstattung die Wahl der möglichen Strategien. Ohne Massenbasis erscheint eine Konfrontationsstrategie wenig erfolgversprechend. Ohne frei verfügbare finanzielle Ressourcen ist eine illegale Vereinnahmungsstrategie nicht möglich.

Die Einflussmöglichkeiten nicht-staatlicher Akteure hängen aber auch von ihren Kontakten zu staatlichen Entscheidungsträgern ab. Die Qualität dieser Kontakte soll hier in Anlehnung an Burt als **Netzwerkposition** bezeichnet werden. Dabei werden zwei zentrale Kriterien benutzt: Erstens die Zahl der direkten und indirekten Kontakte, d.h. die Gesamtzahl der relevanten Akteure mit denen Absprachen möglich sind. Zweitens die Möglichkeit, staatliche Akteure gegeneinander auszuspielen. Diese Möglichkeit ergibt sich dann, wenn staatliche Akteure nicht miteinander kooperieren. Gibt es keinen Informationsaustausch zwischen staatlichen Akteuren, können nicht-staatliche Akteure unter Berufung auf den einen staatlichen Akteur den anderen beeinflussen. Befinden sich staatliche Akteure sogar in einem Konflikt, können nicht-staatliche Akteure sich mit einem staatlichen Akteur gegen den anderen verbünden. Sind also zwei staatliche Akteure entweder durch gegenseitige Ignorierung oder durch Rivalität voneinander isoliert, können nicht-staatliche Akteure als „lachende Dritte“ die staatlichen Akteure gegeneinander ausspielen. Zwischen den staatlichen Akteuren besteht – in der Terminologie von Burt – eine strukturelle Lücke.<sup>31</sup>

Werden alle für ein Politikfeld relevanten Akteure zusammengekommen, ergibt sich aufgrund der Kontakte zwischen ihnen ein Politikfeldnetzwerk.<sup>32</sup> Die Netzwerkposition der jeweiligen Akteure wird dabei bestimmt durch die Anzahl ihrer relevanten Kontakte und die Möglichkeiten der Manipulation durch strukturelle Lücken. Da die formale politische Entscheidungskompetenz immer bei staatlichen Akteuren liegt, sind strukturelle Lücken zwischen staatlichen Akteuren für die Einflussnahme nicht-staatlicher Akteure von besonderer Bedeutung. Strukturelle Lücken zwischen staatlichen Akteuren sind in Demokratien in der Regel auf eine von zwei Ursachen

<sup>30</sup> Eine Ausnahme ist der Fall einer Konfrontationsstrategie allein auf Grundlage juristischer Mittel. Dies setzt aber einen (zumindest vermuteten) Rechtsverstoß staatlicher Akteure (und eine unabhängige Justiz) voraus. Einzige erforderliche Ressource wäre in diesem Fall juristische Kompetenz.

<sup>31</sup> Burt, Ronald S.: *Structural holes. The social structure of competition*, Cambridge/MA 1992. Eine knappe Darstellung bezogen auf politische Entscheidungsprozesse gibt: Pleines, Heiko: *Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära*, Münster 2003, S.30–66.

<sup>32</sup> Relevant sind dabei die Akteure, die in ihrer Interaktion das Politikfeld gestalten (policy network), im Unterschied zur größeren Gruppe derer, die sich für die Entwicklung des Politikfeldes interessieren, aber nicht unbedingt Einfluss nehmen können (policy community). Ausführlicher zur Frage der Definition von Politikfeldnetzwerken: Howlett, M. / Ramesh, M.: *Policy subsystem configurations and policy change*, in: *Policy Studies Journal* 3/1998, S.466–481, hier: S.468–469 und Urban, Franz / König, Thomas: *Informationsaustausch in politischen Netzwerken*, in: Jansen, D. / Schubert, K. (Hg.): *Netzwerke und Politikproduktion*, Marburg 1995, S.111–131, hier: S.111.

zurückzuführen. Erstens können sie im politischen System angelegt sein, indem etwa sowohl Parlament als auch Präsident direkt von der Bevölkerung gewählt werden und deshalb konkurrierenden politischen Lagern angehören können. In einem Zwei-Kammern-Parlament kann eine strukturelle Lücke zwischen den beiden Kammern entstehen, da beide nach unterschiedlichen Kriterien besetzt werden, so dass konfligierende Parteien jeweils eine der Kammern dominieren können. Auch die Festschreibung einer formal unabhängigen Zentralbank schafft eine potentielle strukturelle Lücke, indem sie ein zentrales wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium vom Einfluss anderer staatlicher Akteure isoliert. Zweitens können strukturelle Lücken zwischen staatlichen Akteuren die Folge machtpolitischer Konstellationen sein, etwa in einer Regierungskoalition, in der interne Konflikte existieren, oder in einem Parlament mit unsicheren Mehrheiten zwischen rivalisierenden Fraktionen.

Ein gutes Beispiel für eine Vielzahl struktureller Lücken zwischen staatlichen Akteuren ist **Russland** unter Präsident Boris Jelzin. Der Präsident befand sich im Konflikt mit dem Parlament. Gleichzeitig besetzte er die Regierung grundsätzlich so, dass rivalisierende Lager um Einfluss stritten, also durch eine strukturelle Lücke getrennt waren. In der Legislative gab es eine strukturelle Lücke zwischen den beiden Kammern, der Duma und dem Föderationsrat als Vertretungsorgan der Regionen. Innerhalb der Duma gab es mit wechselnden Mehrheiten Konflikte zwischen rivalisierenden Fraktionen. Die Gouverneure als Vertreter der Regionen entwickelten häufig eine eigene Position. Auch die Zentralbank war in ihrer Politik unabhängig. Aufgrund der Vielzahl rivalisierender staatlicher Akteure hatten nicht-staatliche Akteure, die auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen wollten, eine große Chance, einen staatlichen Akteur zu finden, der ihre Position in der Auseinandersetzung mit anderen staatlichen Akteuren unterstützte. Ergebnis waren informelle (und oft auch illegale) Einflussnahmen der Oligarchen, sowie eine Blockade wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse in den Politikfeldern, in denen die Kooperation des Parlaments unverzichtbar war.<sup>33</sup>

Als Vladimir Putin zum Jahresanfang 2000 Nachfolger Jelzins wurde, änderte sich die Situation erheblich. Putin gelang es innerhalb kurzer Zeit die Mehrzahl der strukturellen Lücken zwischen staatlichen Akteuren zu schließen. Die Regierung trat relativ schnell als weitgehend geschlossenes Team in Abstimmung mit dem Präsidenten auf. Durch eine personelle Umbesetzung wurde auch die Kooperation mit der Zentralbank verbessert. Nach den Dumawahlen vom Dezember 1999 gelang es Putin in der Duma eine pragmatische Mehrheit für seine Politik zu finden. Die staatlichen Akteure auf der nationalen Ebene agierten damit weitgehend geschlossen. Eine wirtschaftspolitisch relevante strukturelle Lücke verblieb allein zwischen nationalen und regionalen Akteuren. Der Einfluss nicht-staatlicher Akteure auf die Wirtschaftspolitik wurde sowohl durch die neue Geschlossenheit staatlicher Akteure als auch durch gezielte Maßnahmen zur Einschüchterung der „Oligarchen“ deutlich zurückgedrängt.<sup>34</sup>

Eine noch größere Geschlossenheit erreichten staatliche Akteure in der **Tschechischen Republik** unter Ministerpräsident Vaclav Klaus (1992–97). Die Regierung agierte nach außen einheitlich und besaß eine Mehrheit im Parlament. Nicht-staatliche Akteure, die auf wirtschaftspoliti-

<sup>33</sup> Zu formalem Entscheidungsfindungsprozess und Akteurskonstellationen unter Jelzin siehe: Pleines, Heiko: Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära, Münster 2003, S.92–127 und 369–408; Schröder, Hans-Henning: The oligarchs. A force to reckon with?, in: Harter, Stefanie / Easter, Gerald (Hg.): Shaping the economic space in Russia, Aldershot 2000, S.50–64.

<sup>34</sup> Mangott, Gerhard: Zur Demokratisierung Russlands. Bd.1. Russland als defekte Demokratie, Baden-Baden 2002, hier: S.226–294; Schneider, Eberhard: Das innenpolitische „System Putin“, in: Osteuropa 8/2002, S.1015–1028; Peregodov, S.P.: Korporativnyj kapital i instituty vlasti. Kto v dome chozjain?, in: Političeskie issledovanija 5/2002, S.74–84; Reddaway, Peter: Is Putin's Power More Formal Than Real?, in: Post-Soviet Affairs 1/2002, S.31–40; Schröder, Hans-Henning: Der Präsident und die Unternehmer. Zum Verhältnis von politischer Führung und Kapitalgruppen unter Putin, in: Höhmann, Hans-Hermann u.a (Hg.): Das russische Steuersystem im Übergang, Bremen 2002, S.27–55; Hyde, Matthew: Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia, in: Europe-Asia Studies 5/2001, S.719–743; Remington, Thomas F.: Putin and the Duma, in: Post-Soviet Affairs 4/2001, S.285–308.

sche Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen wollten, sahen sich dementsprechend einer geschlossenen – und vergleichsweise abweisenden – Front staatlicher Akteure gegenüber. Nur im Falle der Korruptionsnetzwerke im Bereich der Privatisierung konnten nicht-staatliche Akteure Einfluss gewinnen. Unter Umständen wurde aber auch hier die Haltung staatlicher Akteure zentral koordiniert.

Mit dem Sturz der Regierung Klaus änderte sich die Konstellation wirtschaftsbezogener Politikfeldnetzwerke grundlegend. Die Minderheitsregierung unter Milos Zeman (1998–2002) musste aufgrund des Tolerierungsabkommens mit der Partei von Klaus erhebliche Rücksichten nehmen. Um die strukturelle Lücke zwischen Regierung und Parlament zu schließen, war sie auf Kompromissbereitschaft angewiesen. Dadurch entstand gleichzeitig eine strukturelle Lücke zwischen kompromissbereiten und kooperationsunwilligen Kräften in der Regierung. Nicht-staatliche Akteure konnten die Schwäche der Regierung nutzen, um Einfluss zu nehmen. Der Agrarlobby gelang es so, den Agrarminister zu stellen. Zentrale Folge der strukturellen Lücken zwischen staatlichen Akteuren war aber eine weitgehende Blockade wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse, die sowohl staatlichen als auch nicht-staatlichen Akteuren nur geringe Gestaltungsmöglichkeiten ließ.<sup>35</sup>

Den schnellsten Wandel in den Akteurskonstellationen auf staatlicher Seite gab es in **Polen**. Die von Solidarnosc gebildete Reformregierung, in der Wirtschaftspolitik gruppiert um Leszek Balcerowicz, agierte nach ihrem Amtsantritt 1989 ursprünglich – ähnlich wie die Regierung von Klaus in der Tschechischen Republik – als isoliertes Technokratenteam. Durch ihre radikalen Wirtschaftsreformen verlor sie jedoch schnell die Unterstützung der gewerkschaftlichen Basis. Gleichzeitig entwickelten sich strukturelle Lücken in der Beziehung zum Präsidenten Lech Walesa, der eine alternative Krisenbewältigungsstrategie vertrat, und zum Parlament, in dem die Regierung keine Mehrheit besaß.

Im Ergebnis kam es 1993 zum Machtwechsel. Die neue sozialdemokratisch orientierte Koalitionsregierung besaß eine Mehrheit im Parlament. Die Regierung war handlungsfähig, musste dazu aber nicht-staatliche Interessengruppen integrieren, insbesondere die Gewerkschaften<sup>36</sup> und die Agrarlobby<sup>37</sup>. Auch Industrieunternehmen konnten über Einfluss auf die Regierung Schutz vor Wettbewerbsdruck erhalten. Das heißt, die Regierung sicherte ihre Mehrheitsfähigkeit durch die Integration einer Vielzahl von Interessengruppen, denen jeweils Zugeständnisse gemacht wurden, um Loyalität zu gewinnen und damit das Aufbrechen einer strukturellen Lücke zu verhindern. Folge waren eine aktive Sozialpolitik und umfangreiches rent-seeking von Wirtschaftsunternehmen, die auf eine Vereinnahmungsstrategie setzten.

Mit den Parlamentswahlen von 1997 kam wieder eine konservativ-liberale Regierungskoalition unter Beteiligung der Solidarnosc an die Macht. Die ideologische Umorientierung in der Wirtschaftspolitik führte zum Konflikt mit den vorher favorisierten nicht-staatlichen Interessengruppen. Die Regierung realisierte einige liberale Wirtschafts- und Sozialreformen. Dabei entstand in der Regierung eine strukturelle Lücke zwischen konservativen Solidarnosc-nahen Regierungsmitgliedern und den Liberalen um Balcerowicz. Gleichzeitig sah sich die Regierung häufig

<sup>35</sup> Zu formalem Entscheidungsfindungsprozess und Akteurskonstellationen in der Tschechischen Republik 1992–2002 siehe: Vodička, Karel: Das politische System Tschechiens, in: Ismayr (Hg.): Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen 2002, S.239–272; Kipke, Rüdiger: Die politischen Systeme Tschechiens und der Slowakei, Wiesbaden 2002, S.45–80; Orenstein, Mitchell: Out of the red, Ann Arbor 2001, S.61–95; Goetz, Klaus H. / Wollmann, Hellmut: Governmentalizing central executives in post-communist Europe. A four-country comparison, in: Journal of European Public Policy 6/2001, S.864–887; Reich, Andreas: Politisches Patt in Tschechien, Untersuchungen des FKKS 25/2000; Carey, J.M. / Formanek, F. / Karpowicz, E.: Legislative autonomy in new regimes. The Czech and Polish cases, in: Legislative Studies Quarterly 4/1999, S.569–604. Siehe auch den Beitrag von Zdenka Mansfeldova in diesem Band.

<sup>36</sup> Die OPZZ war an der Regierung beteiligt. Die Solidarnosc wurde über die Schaffung des tripartistischen Gremiums zu einer (widerwilligen) Kooperation gebracht.

<sup>37</sup> Die politische Partei der Agrarlobby, die PSL, war Mitglied der Regierungskoalition.

in Opposition zum sozialdemokratischen Präsidenten Aleksander Kwaśniewski. Vor dem Hintergrund einer sich verschärfenden Wirtschaftskrise verloren die Regierungsparteien die Parlamentswahlen 2001 eindeutig und wurden von einem sozialdemokratischen Wahlbündnis abgelöst.<sup>38</sup>

Bezüglich der nicht-staatlichen Akteure in den hier betrachteten post-sozialistischen Staaten bedeutet dieses Ergebnis, dass Kontrolle über Ressourcen eine notwendige Bedingung der Einflussnahme auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse war, dass aber die Akteurskonstellation auf Seiten staatlicher Entscheidungsträger darüber entschied, wieweit dieser Einfluss reichte. Dabei lassen sich drei Fälle unterscheiden:

1. Einheitlich agierende staatliche Akteure konnten nicht-staatliche Akteure grundsätzlich auf eine beratende Rolle, also eine kooperative Strategie, beschränken. Das heißt, wenn es dem Leiter der Exekutive gelang, die grundsätzliche Loyalität aller zentralen staatlichen Akteure zu gewinnen, wie dies bei Klaus, Putin und zu Beginn seiner Amtszeit auch bei Balcerowicz der Fall war, hatte er erhebliche Gestaltungsspielräume weitgehend unabhängig von der Einflussnahme nicht-staatlicher Akteure.
2. Entstanden jedoch strukturelle Lücken zwischen staatlichen Akteuren, so eröffneten sie Ansatzpunkte für eine Vereinnahmungsstrategie von Seiten nicht-staatlicher Akteure. Auch Konfrontationsstrategien hatten in diesem Fall größere Erfolgsaussichten. Konnten strukturelle Lücken im Rahmen von Kompromissen geschlossen werden, wie etwa in Polen unter der sozialdemokratischen Regierung und auch in Russland unter Jelzin in den Politikfeldern, die die Exekutive weitgehend autonom gestalten konnte, entstanden vergleichsweise geschlossene Politikfeldnetzwerke, die zentrale nicht-staatliche Akteure inkorporierten.
3. Existierte allerdings eine unüberbrückbare strukturelle Lücken zwischen mindestens zwei zentralen staatlichen Akteuren, wie in Russland unter Jelzin oder auch in der Tschechischen Republik unter Zeman zwischen Exekutive und Legislative, war das Ergebnis eine Blockade wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse soweit das Parlament nicht umgangen werden konnte.

## Resümee

Um einschätzen zu können, wie stabil die hier beschriebenen Grundmuster der Einflussnahme nicht-staatlicher Akteure auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse sind, sollen abschließend organisatorischer Kontinuitäten, die Persistenz formeller Rahmenbedingungen sowie vorhandene Pfad- und Kulturabhängigkeiten betrachtet werden. Organisatorische Kontinuitäten bezeichnen die Stabilität konkreter Organisationen aufgrund vorhandener Infrastruktur und Mitglieder. Die Persistenz formeller Rahmenbedingungen beschreibt das Bestehenbleiben formeller, das heißt vom Staat gesetzter und mit seinem Gewaltmonopol garantierter Regeln. Pfadabhängigkeit wird im Sinne von North verstanden als Verharrungsvermögen etablierter informeller Regeln.<sup>39</sup> Kulturabhängigkeit bedeutet ausgehend von der hier verwendeten Definition wirtschaftskultureller Faktoren, dass die spezifischen Denk-, Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster

<sup>38</sup> Zu formalem Entscheidungsfindungsprozess und Akteurskonstellationen in Polen 1989–2001 siehe: Ziemer, Klaus / Matthes, Claudia-Yvette: Das politische System Polens, in: Ismayr (Hg.): Die politischen System Osteuropas, Opladen 2002, S.185–238; Orenstein, Mitchell: Out of the red, Ann Arbor 2001, S.25–60; Goetz, Klaus H. / Wollmann, Hellmut: Governmentalizing central executives in post-communist Europe. A four-country comparison, in: Journal of European Public Policy 6/2001, S.864–887; Carey, J.M. / Formanek, F. / Karpowicz, E.: Legislative autonomy in new regimes. The Czech and Polish cases, in: Legislative Studies Quarterly 4/1999, S.569–604.

<sup>39</sup> "Although formal rules may change overnight as the result of political or judicial decisions, informal constraints embodied in customs, traditions and codes of conduct are much more impervious to deliberative policies. These cultural constraints not only connect the past with the present and the future, but provide us with a key to explaining the path of historical change." (North, Douglass: Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge 1990, S.6).



einer sozialen Gruppe bestimmte Entwicklungen fördern oder hemmen.<sup>40</sup> Der Begriff der Kulturabhängigkeit geht damit in zweierlei Hinsicht über den Begriff der Pfadabhängigkeit hinaus. Erstens erfasst er nicht nur Regeln, sondern auch zugrundeliegende Denk- und Wahrnehmungsmuster, die unter Umständen auch mit verschiedenen Ausformulierungen konkreter Regeln kompatibel sind. Zweitens erfasst der Begriff der Kulturabhängigkeit nicht nur etablierte Regeln als retardierendes Moment für Wandel, sondern sieht gleichzeitig das innovative Potential kultureller Faktoren. Kulturabhängig können auf externe Herausforderungen spezifische Antworten entwickelt werden.

In den hier untersuchten drei post-sozialistischen Staaten wurde die Akteurskonstellation auf staatlicher Seite vorrangig durch die formellen Regeln des politischen Systems bestimmt, die im Untersuchungszeitraum weitgehend stabil geblieben sind. In allen betrachteten Fällen hat sich aber im Laufe eines Jahrzehnts die Verteilung der strukturellen Lücken zwischen staatlichen Akteuren erheblich verändert. Der Grad der Kollektivität staatlicher Akteure und damit ihre Handlungsfähigkeit im politischen Entscheidungsprozess ist also kurzfristig variabel in Abhängigkeit von ihrer Machtposition und ihren Machtsicherungsstrategien.

Anders sieht es bei der Konstellation der nicht-staatlichen Akteure aus. Ihre Rolle im politischen Entscheidungsprozess unterliegt nur sehr begrenzt formellen Regeln. Welche nicht-staatlichen Akteure sich formieren, um Einfluss auf Wirtschaftspolitik zu nehmen, wird also von informellen Regeln bestimmt und ist durchaus pfadabhängig. In Polen war die Gewerkschaft *Solidarnosc* als politisch relevante Kraft bereits vor dem Regimewechsel präsent. Die informelle Regel, dass in Polen Gewerkschaften Funktionen politischer Parteien übernehmen können, die bezeichnenderweise auch für die ehemals staatssozialistische Gewerkschaft gilt, prägte die polnische Politik. In den anderen post-sozialistischen Ländern hingegen scheint die Regel des sozialistischen Systems, dass Gewerkschaften gemeinsam mit den Betriebsleitungen die soziale Betreuung der Beschäftigten organisieren, informell weitergewirkt zu haben und eine politisch aktivere Rolle der Gewerkschaften verhindert zu haben.<sup>41</sup>

Insgesamt ist festzustellen, dass ein Verbändesystem zur Zeit des Systemwechsels nur sehr begrenzt existierte. Die Organisation von Interessenverbänden braucht aber Zeit und setzt eine aktive Klientel voraus. Dementsprechend spielen organisatorische Kontinuitäten und Pfadabhängigkeiten zumindest anfangs eine große Rolle. Bereits existierende Organisationsformen bestehen fort – wenn auch in gewandelter Form. Dort wo – wie etwa bei den Unternehmensverbänden oder tripartistischen Gremien – völlig neue Formen geschaffen werden mussten, basierten sie zu einem nicht unerheblichen Teil auf dem Import westlicher Regeln und konnten nur sehr begrenzten Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse erreichen.<sup>42</sup> Darüber hinaus ist aber auch argumentiert worden, dass die Schwäche nicht-staatlicher Akteure in politischen Entscheidungsprozessen osteuropäischer Staaten kulturabhängig ist. Das hieße, dass die Ursache nicht allein in der organisatorischen Herausforderung (und den informellen Regeln aus dem alten System) liegt, sondern vielmehr in der kulturbedingt geringen Bereitschaft der relevanten Akteure, sich zum Zwecke der Einflussnahme zu organisieren. Ein Beleg für diese Einschätzung ist die im Laufe der 1990er Jahre in allen drei untersuchten Ländern stark sinkende Mitgliederzahl der Gewerkschaften. Die geringe Organisationsbereitschaft wird dabei zurückgeführt auf die Erfahrung mit Zwangsmitgliedschaften im sozialistischen System, auf die normative Ableh-

<sup>40</sup> Ausführlicher dazu die konzeptionellen Beiträge in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen 1999.

<sup>41</sup> So etwa nachdrücklich: Myant, Martin / Smith, Simon: Czech trade unions in comparative perspective, in: *European Journal of Industrial Relations* 3/1999, S.265–285, z.B. S.282.

<sup>42</sup> Explizit zeigt dies: McMenamin, Ian: How 'post-communist' are business interest associations in Poland?, Conference paper, BASEES annual conference, Cambridge 02. April 2000

nung der öffentlichen Verfolgung von Partikularinteressen und auf die positive Erfahrung mit individuellen Strategien.<sup>43</sup>

Auch die Wahl der Mittel der Einflussnahme nicht-staatlicher Akteure ist kulturabhängig. Kulturelle Faktoren beeinflussen dabei in den hier betrachteten Ländern weniger die Ausgestaltung der Mittel als vielmehr ihre Häufigkeit und Erfolgsaussichten. Ein auffälliger Faktor ist dabei die geringe Protestneigung der Bevölkerung, die Konfrontationsstrategien zur Ausnahme macht.<sup>44</sup> Ein weiterer Faktor ist – insbesondere für Russland – die Rolle informeller Vereinnahmungsstrategien. „Der Blick auf die Formen der Interessenvermittlung noch zu autoritären Zeiten hilft hier, die Wurzeln jener innerstaatlichen Systeme des Lobbying und der Interessenaushandlung zwischen wichtigen bürokratischen und wirtschaftlichen Gruppen sowie informeller, teils klientelistischer und korrupter Netzwerke freizulegen, die [...] auch in den intermediären Teilregimen junger Demokratien wie Russland oder den Philippinen noch immer ‚wesentlich effektivere Kanäle der Interessenartikulation bieten‘ (Sebastian Heilmann) als formelle Verbändestrukturen.“<sup>45</sup>

Die größere Bedeutung informeller Vereinnahmungsstrategien, die bereits in Tabelle 2 dokumentiert wurde, hat aber nicht nur eine quantitative Dimension. Die häufigere Verwendung derartiger Strategien besitzt vielmehr, vor allem wenn sie in der Öffentlichkeit diskutiert wird, qualitative Folgen. Insbesondere verfestigt sie das oben angeführte kulturelle Wahrnehmungsmuster, dass die Organisation zur Vertretung eigener Interessen sich nicht lohne, da informelle Einflussnahme – etwa durch „Oligarchen“ – die Politik bestimme. Gleichzeitig wird die Verfolgung von Partikularinteressen durch die Assoziation mit Korruption in die Nähe von Straftatbeständen gerückt und damit moralisch verwerflich.

Zusammenfassend lässt sich damit für die hier betrachteten Länder folgendes konstatieren. Die Zahl der für wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse relevanten Interessenverbände ist vergleichsweise gering. Ihre Einflussmöglichkeiten sind mit wenigen Ausnahmen auf eher beratende Maßnahmen beschränkt. Ausnahmen existieren vor allem dort, wo bereits im sozialistischen System Einflussmöglichkeiten vorhanden waren, konkret bei der Agrarlobby, im Kohlebergbau und bei den polnischen Gewerkschaften. Erfolgreiche Einflussnahme nicht-staatlicher Akteure außerhalb von Verbänden erfolgt vorrangig über individuelle Vereinnahmungsstrategien mit einer starken illegalen Komponente. Zu beachten ist, dass sowohl die konkreten Einflussgruppen als auch die Bedeutung der Korruptionsnetzwerke sich zwischen den untersuchten Ländern erheblich unterscheidet. Das Einflusspotential nicht-staatlicher Akteure hängt stark von der Akteurskonstellation auf staatlicher Seite ab. Aufgrund ihrer schwachen Entwicklung haben nicht-staatliche Akteure geschlossen agierenden staatlichen Akteuren in den betrachteten Ländern wenig entgegenzusetzen. Im Falle von strukturellen Lücken zwischen staatlichen Akteuren können die nicht-staatlichen Akteure jedoch unter Umständen erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten erhalten. Wenn also auch Art, Zahl und Strategien der nicht-staatlichen Akteure in starkem Maße kulturabhängig und damit über die Zeit relativ stabil sind, so ist ihr Einfluss aufgrund der kurzfristig variablen Akteurskonstellation auf staatlicher Seite doch erheblichen Schwankungen unterworfen.

---

<sup>43</sup> Siehe etwa: Greskovits, Bela: *The political economy of protest and patience*, Budapest 1998; Kraus, Peter: Assoziationen und Interessenrepräsentationen in neuen Demokratien, in: Merkel, Wolfgang / Sandschneider, Eberhard (Hg.): *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden in Transformationsprozessen*, Opladen 1999, S.23–44.

<sup>44</sup> Dazu: Greskovits, Bela: *The political economy of protest and patience*, Budapest 1998.

<sup>45</sup> Croissant, Aurel / Merkel, Wolfgang / Sandschneider, Eberhard: *Verbände und Verbändesysteme im Transformationsprozeß. Ein zusammenfassender Vergleich*, in: Merkel, Wolfgang / Sandschneider, Eberhard (Hg.): *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden in Transformationsprozessen*, Opladen 1999, S.329–355, hier: S.340.

## Korruptionsnetzwerke in der russischen Wirtschaft\*

### Zum Begriff der Korruptionsnetzwerke

Korruption wird allgemein definiert als bewußter Mißbrauch öffentlicher Macht und/oder öffentlicher Ressourcen zum persönlichen Vorteil.<sup>1</sup> Die Interpretation des Begriffs »Mißbrauch« läßt allerdings Raum für verschiedene Ansätze. In der engen Interpretation beschränkt sich Mißbrauch auf die ungerechtfertigte Bevorzugung einer Privatperson oder eines Privatunternehmens durch einen bestochenen Staatsbeamten. So verstanden ist Korruption gut faßbar, da sie durch Bestechungszahlungen grundsätzlich nachgewiesen werden kann. Diese Konzeption deckt sich deshalb mit der in vielen Ländern verwendeten juristischen Definition und liegt auch den meisten quantitativen Untersuchungen zugrunde.

Im Falle weitverbreiteter Korruption erscheint es jedoch sinnvoll, eine weite Interpretation von Mißbrauch zu verwenden. Korruption meint dann nicht nur den direkten Austausch von Bestechungszahlung und »Gegenleistung«, sondern beinhaltet auch eine Beziehung gegenseitigen Vertrauens und eine grundsätzliche Korruptierbarkeit der meisten Staatsbeamten. Die Betroffenen wissen, »an wen sie sich wenden können« und sie können sich darauf verlassen, daß ein einmal geleisteter »Gefallen« die Möglichkeit eröffnet, in Zukunft einen »Gegengefallen« zu verlangen. Es entstehen Korruptionsnetzwerke.<sup>2</sup>

Korruptionsnetzwerke können sowohl im Bereich der Alltagskorruption als auch bei politischer Korruption bestehen. Im ersten Fall dienen auf Korruption basierende Beziehungen beispielsweise Privatpersonen dazu, bei staatlichen Behörden oder im Bildungssystem eine Vorzugsbehandlung zu erhalten. Ebenso benutzen Kleinunternehmen dauerhafte Kontakte zu korumpierten Staatsbediensteten, um bestimmte staatliche Auflagen oder Abgabebeforderungen zu unterlaufen. Das Phänomen von Netzwerken im Bereich der Alltagskorruption wird im russischen Fall als *blat* bezeichnet.<sup>3</sup>

Im Falle der politischen Korruption existieren Korruptionsnetzwerke zwischen Großunternehmen und Politikern. Die Großunternehmer bestechen Politiker, um von Seiten des Staates eine Vorzugsbehandlung zu erhalten. Die Politiker wiederum verwenden die erhaltenen Gelder, um ihre Machterhaltung (d.h. in demokratischen Systemen vor allem ihren Wahlkampf) zu finanzieren. Aber auch das Motiv der persönlichen Bereicherung kann bei Politikern eine entscheidende Rolle spielen.<sup>4</sup>

---

\* Nachdruck aus: Hans-Hermann Höhmnn (Hg.): Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas. Konzeptionelle Entwicklungen – empirische Befunde, Bremen 1999, S. 141–156.

<sup>1</sup> Diese Definition, die u.a. auch von der UNO und der Weltbank verwendet wird, enthält keine moralische Wertung. Sie stellt lediglich fest, daß Macht bzw. Ressourcen nicht ihrem vorgesehenen Zweck entsprechend verwendet werden. Ob dies moralisch verwerflich ist oder dem Allgemeinwohl schadet, bleibt im Rahmen dieser Definition offen.

<sup>2</sup> Eine ausführlichere Darstellung findet sich bei: Pleines, Heiko: Geregelte Regelverletzung. Korruption und informelle Netzwerke in Rußland, in: Höhmnn, Hans-Hermann (Hrsg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen 1999, S.177–192.

<sup>3</sup> Eine umfassende Analyse des *blat* bieten: Ledeneva, Alena: Russia's economy of favours, Cambridge 1998 und Lovell, Stephen u.a. (Hrsg.): Bribery and *blat* in Russia. Negotiating reciprocity from the Middle Ages to the 1990s, New York 2000.

<sup>4</sup> Einen aktuellen Überblick zum Thema gibt: Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hrsg.): Politische Korruption, Opladen 2000. Siehe auch: Political Studies 1997, Nr. 3, special issue: Political corruption, sowie: Crime, Law and Social Change 1997, Nr. 3–4, special double issue: New avenues in the study of political corruption.

## Korruptionsnetzwerke und rent-seeking

Wenn Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit darauf ausrichten, vom Staat eine Vorzugsbehandlung zu erhalten, anstatt sich auf dem Markt im freien Wettbewerb zu behaupten, wird dieses Verhalten als rent-seeking bezeichnet. Durch rent-seeking wollen Unternehmen entweder ihre Konkurrenz diskriminieren, indem sie sich z.B. eine Monopolstellung sichern oder ausländische Konkurrenten durch Schutzzölle vom Markt ausschließen, oder die Unternehmen versuchen, staatliche Gelder in Form von Subventionen zu erhalten. Rent-seeking verhindert also freien Wettbewerb und die damit verbundene effizientere Ressourcenallokation.

Trotzdem kann sich eine Regierung entschließen, rent-seeking in bestimmten Wirtschaftsbereichen zu akzeptieren. Der Agrarsektor oder der Kohlebergbau sind klassische Beispiele für Branchen, die staatlichen Schutz erhalten und deren wirtschaftliche Entwicklung deshalb weniger vom Markt als von politischen Entscheidungen abhängig ist. Diese politischen Entscheidungen geben aber einen verbindlichen Rahmen vor. In der Regel profitieren alle Unternehmen der Branche in gleichem Umfang, und eine Beeinflussung der politischen Entscheidungsträger kann nur über Lobbyismus erfolgen.

Im Falle weitverbreiteter Korruption ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Hier kann rent-seeking nicht nur entsprechend der grundlegenden politischen Entscheidung der Regierung in Bezug auf eine Wirtschaftsbranche erfolgen, sondern einzelne Unternehmen können durch Kontakte zu korrupten Bürokraten oder Politikern individuell profitieren. Insbesondere, wenn Bürokraten erhebliche Ermessensspielräume haben und nur begrenzt kontrolliert werden, können sie selber Möglichkeiten für rent-seeking schaffen. Korruption kann dementsprechend eine politisch nicht mehr kontrollierte Ausbreitung von rent-seeking zur Folge haben. Zusätzlich können die im Rahmen des rent-seeking verteilten staatlichen Gelder von Unbefugten in Zusammenarbeit mit korrupten Staatsbediensteten unterschlagen werden.

Da rent-seeking in der Regel ein dauerhaftes Interesse der Unternehmen beinhaltet, werden von Seiten der Unternehmen auch dauerhafte Kontakte zu korrupten Staatsbediensteten und Politikern gesucht. Diese wiederum können im Falle von rent-seeking mit regelmäßigen Bestechungszahlungen rechnen. Rent-seeking ist damit ein klassisches Feld für die Etablierung von Korruptionsnetzwerken. Derartige Korruptionsnetzwerke sollen im folgenden für den Fall des post-sowjetischen Rußland anhand von drei Fallstudien untersucht werden. Betrachtet werden der Bankensektor, der Kohlebergbau und die Ölindustrie.

Diese Branchen sind ausgewählt worden, da sie durch sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen und daraus resultierende unterschiedliche Formen von Korruptionsnetzwerken gekennzeichnet sind und so die Erstellung einer Typologie von Korruptionsnetzwerken erlauben. Ausdrücklich sei betont, daß hier nicht unterstellt wird, daß Korruptionsnetzwerke das Organisationsprinzip der gesamten russischen Wirtschaft darstellen. Entsprechend des gewählten Untersuchungsgegenstandes konzentriert sich die vorliegende Analyse vielmehr genau auf jene Bereiche der russischen Wirtschaft, in denen Korruptionsnetzwerke besonders ausgeprägt zu sein scheinen.

## Korruptionsnetzwerke in der russischen Wirtschaft – Fallstudie 1: Bankensektor<sup>5</sup>

Die Hochphase der Korruptionsnetzwerke im Bankensektor liegt in den Jahren 1994 bis 1998. Die in diesem Zeitraum aktiven großen russischen Banken lassen sich in zwei Gruppen einteilen.

---

<sup>5</sup> Eine ausführlichere Fassung der vorliegenden Fallstudie ist veröffentlicht worden als: Pleines, Heiko: Large-scale corruption and rent-seeking in the Russian banking sector, in: Ledeneva, Alena / Kurkchiyan, Marina (Hrsg.): Economic crime in Russia, The Hague 2000, S. 191–207.

len. Die erste Gruppe entwickelte sich aus dem sowjetischen Bankensystem und den Finanzabteilungen der sowjetischen Branchenministerien. Das Management dieser Banken bestand zum größten Teil aus ehemaligen sowjetischen Funktionären, die vorher in der staatlichen Wirtschaftsverwaltung und insbesondere der sowjetischen Zentralbank gearbeitet hatten. Die zweite Gruppe umfaßt Banken, die in der Reformphase unter Gorbatschow weitgehend unabhängig von staatlichen Strukturen neu gegründet wurden. Das Management dieser Privatbanken besteht vorwiegend aus jüngeren Unternehmern, die erst in den achtziger Jahren ihr Studium beendeten und deshalb keine relevanten Kontakte innerhalb der sowjetischen Nomenklatura besaßen.<sup>6</sup>

Aufgrund der Wirtschaftslage, des Mißtrauens gegenüber Rubelanlagen und fehlender Informationen über mögliche Kreditnehmer aus der Wirtschaft war das eigentliche Bankgeschäft, die Vergabe von Krediten an die Wirtschaft, für Rußlands Banken wenig attraktiv. Erfolgreiche Banken konzentrierten sich statt dessen auf rent-seeking. In der Phase der Hyperinflation 1992 bis 1994 bekamen einige Banken von der russischen Zentralbank zinsgünstige Kredite, die sie gewinnbringend in Fremdwährungen anlegen konnten oder zu spekulativen Geschäften benutzen.

Erst die Integration von Regierungsinstitutionen in die Korruptionsnetzwerke des Bankensektors führte aber dann 1994/95 zu einer Ausweitung der Möglichkeiten für rent-seeking. Von Bedeutung waren hier vor allem drei Bereiche: Die Ausgabe kurzfristiger Staatsanleihen, die Verwaltung von Staatsgeldern und die Versteigerung staatlicher Unternehmen in Privatisierungsauktionen.

In allen drei Bereichen beschränkte der Staat die Zahl der beteiligten Banken aufgrund nicht nachvollziehbarer Auswahlkriterien. Dies hatte zur Folge, daß der Staat finanziell benachteiligt wurde, da die Nachfrage künstlich eingeschränkt wurde. Banken, die attraktivere Angebote hätten machen können, nicht zuletzt ausländische Banken, wurden ausgeschlossen. Auf diese Weise wurden rent-seeking-Möglichkeiten geschaffen. Das Fehlen eindeutiger Auswahlkriterien bot gleichzeitig den Korruptionsnetzwerken die Möglichkeit, die Kontrolle darüber zu übernehmen, wer Zugang zu diesen Möglichkeiten erhielt. Die Begrenzung der Zahl der beteiligten Banken ermöglichte es diesen Banken zusätzlich, durch informelle Absprachen den Staat weiter zu übervorteilen.

Ein gutes Beispiel hierfür sind Staatsanleihen, die in Rußland nicht einfach vom Staat am Rentenmarkt ausgegeben wurden, sondern in speziellen Auktionen zur Versteigerung kamen. Zu diesen Auktionen wurde nur eine begrenzte Zahl von Banken zugelassen. Ein Teil des anlagewilligen Kapitals wurde damit bewußt ausgeschlossen. Zugleich bot sich der kleinen Gruppe der beteiligten Banken die Möglichkeit zur Preisabsprache. Banken, die an den Auktionen teilnehmen durften, trieben so die vom Staat zu leistenden Zinszahlungen in die Höhe. In den Jahren 1995 und 1996 lag die reale Verzinsung kurzfristiger Staatsanleihen bei über 100%. Als 1997 dann der freie Handel mit Staatsanleihen eingeführt wurde, fiel die Verzinsung auf unter 30%. Im Ergebnis zahlte der russische Staat von 1994 bis Mitte 1998, als die Bedienung der Schulden ausgesetzt wurde, Zinsen in Höhe von 55 Milliarden Dollar, um ein primäres Haushaltsdefizit von nur 15 Milliarden Dollar zu decken.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Die Aussagen basieren auf der Auswertung von Biografien von 118 russischen Bankern, die 1996 und 1997 in Ranglisten der »einflußreichsten Unternehmer Rußlands« genannt wurden. (Lane, David: *The Russian oil elite*, in: ders. (Hrsg.): *The political economy of Russian oil*, Boulder/Oxford 1999, S. 75–96, hier: S. 76–79). Einen Überblick über die Entwicklung der Organisationsstruktur des Bankensektors geben: Johnson, Juliet E.: *The Russian banking system. Institutional responses to the market transition*, in: *Europe-Asia Studies* 1994, Nr. 6, S. 971–995 und Moors, Kent F.: *Russian banking. An overview and assessment*, Washington 1996.

<sup>7</sup> Aslund, Anders: *Russian banking. Crisis or rent-seeking?*, in: *Post-Soviet Geography* 1996, Nr. 8, S. 495–502, hier: S. 497. Die Zahlen zur Höhe der Zinszahlungen stammen aus: *Russian Economic Trends, Monthly Update*, September 1998.

Auch die »Autorisierung« zur Verwaltung von Staatsgeldern bot Banken unverhältnismäßig hohe Einnahmen. Von 1994 bis 1997 autorisierte die russische Regierung jährlich etwa 50 bis 100 Banken zur Verwaltung von staatlichen Geldern. Anstatt dafür Zinszahlungen zu verlangen, zahlte der Staat Gebühren. Dadurch, daß die Banken die vorgesehene Auszahlung von Geldern oft um mehrere Monate verzögerten, erhielten sie de facto zinsfreie Staatskredite. Die staatliche Rechnungsprüfungskammer warf so im Frühjahr 1998 der Bank SBS-Agro vor, daß sie die Auszahlung von Geldern eines Förderprogramms für Kleinunternehmen um über ein Jahr verzögert habe und dadurch illegal 7 Millionen Dollar an Zinsen verdient habe.<sup>8</sup> Entscheidender noch war aber, daß viele Banken in Zusammenarbeit mit den verantwortlichen staatlichen Behörden Gelder veruntreuten. Im Sommer 1997 zum Beispiel beschuldigte der damalige Chef der Zentralbank, Sergej Dubinin, die Banken Unikom und MFK, mit Hilfe des ehemaligen stellvertretenden Wirtschaftsministers Vladimir Potanin und des ehemaligen stellvertretenden Finanzministers Andrej Vavilov mehr als 500 Millionen Dollar zweckentfremdet zu haben. Vavilov hatte pikanterweise gerade eine Position im Management von MFK übernommen.<sup>9</sup>

Den aufsehenerregendsten Fall der Kombination von rent-seeking und Korruptionsverdacht im russischen Bankensektor stellen aber die Privatisierungsauktionen des Herbstes 1995 dar. Eine Gruppe russischer Banken hatte der Regierung einen Kredit über 2 Milliarden Dollar angeboten und im Gegenzug Anteile an einer Reihe von staatlichen Unternehmen als Sicherheit verlangt. Die Anteile sollten in einer Reihe von Privatisierungsauktionen an die Bank gehen, die das höchste Kreditangebot gemacht hatte. Falls der Staat den Kredit nicht zurückzahlen würde, sollten die Unternehmensanteile in den Besitz der Bank übergehen.

Die Regeln für die Auktionen<sup>10</sup> hatten wesentliche Schwachpunkte, die es den Korruptionsnetzwerken ermöglichten, den Verlauf der Auktionen zu manipulieren. Vor allem war bei jeder Auktion eine Bank mitverantwortlich für die Durchführung. Wenn diese Bank die Unternehmensanteile ersteigern wollte, gab sie ein Gebot knapp über der Mindestgrenze ab und disqualifizierte alle konkurrierenden Gebote. Dementsprechend wurde die Mehrheit der insgesamt zwölf Auktionen von der mitorganisierenden Bank gewonnen. Das erfolgreiche Gebot lag in keinem Fall mehr als 15% über dem erforderlichen Mindestgebot.

Die Oněksimbank erklärte sich so selbst zum Gewinner der Auktion eines Aktienpaketes von Noril'skij Nikel, obwohl Rossijskij Kredit ein mehr als doppelt so hohes Gebot abgegeben hatte. Menatep disqualifizierte seinen Konkurrenten, um sich selbst zum Sieger der Jukos-Auktion zu erklären. Auch diesmal war das Konkurrenzgebot fast doppelt so hoch wie das siegreiche. Die Vertreter von Rosneft' beklagten, daß ihre Reise zum Ort der Versteigerung von Surgutneftegaz verhindert worden sei. In ihrer Abwesenheit wurde der einzige verbliebene Bieter, der Rentenfond von Surgutneftegaz, zum Gewinner erklärt. Eine Tochterorganisation der Oněksimbank erhielt den Zuschlag für 51% von Sidanko, nachdem der konkurrierende Bieter, Rossijskij Kredit, wegen verspäteten Erscheinens bei der Auktion disqualifiziert worden war.<sup>11</sup>

Falls die mitorganisierende Bank kein Interesse an einem Gebot hatte, bekamen andere Banken eine Chance. Da ausländische Investoren von der Teilnahme ausgeschlossen waren, blieb die Zahl der potentiellen Bieter aber klein. Im Ergebnis gaben zwei oder mehr Tochterfirmen ein und derselben russischen Bank jeweils Gebote knapp über der Mindestgrenze ab. Nur bei zwei Auktionen kam es zu echter Konkurrenz und erfolgreichen Geboten deutlich über der Mindest-

<sup>8</sup> RIA Novosti Russian Economic News, 7.5.1998.

<sup>9</sup> Die Beschuldigungen finden sich in Dubinins Interview in Moskovskie Novosti 1997, Nr. 28. Hintergrundinformationen bieten: Associated Press, 15.7.1997 und RFE/RL Newline, 17.3.1998.

<sup>10</sup> Aufgestellt im Präsidialerlass Nr. 889 (31.8.1995) 'O poryadke peredachi v 1995 godu v zalog aktsii nakhodyashisya v federal'noi sobstvennosti' (Sobranie zakonodatel'stva RF 36/1995, St. 3527).

<sup>11</sup> Gorst, Isabel: Oil industry privatization, Russian style, in: Petroleum Economist 1996, Nr. 2, S. 3–4; Kalininčenko, Natal'ja u.a.: Vygodnejšaja pokupka stoletija, in: Ekspert, 11.12.1995, S. 41–45; Privalov, Aleksandr / Černakov, Andrei: Čto pokazalo vskrytye, in: Ekspert, 28.11.1995, S. 20–26.

grenze.<sup>12</sup> Bis Ende 1998 hatten alle Banken die als Sicherheit erhaltenen Unternehmensanteile in ihren Besitz überführt.<sup>13</sup> Einige der erfolgreichen Banken wurden so de facto zu bedeutenden Industrieholdings oder Finanz-Industriellen-Gruppen.<sup>14</sup>

Die Finanzkrise vom August 1998, mit der Einstellung staatlicher Zahlungen auf inländische Staatsanleihen, dem Kursverfall des Rubel und dem panikhaften Abzug von Kundeneinlagen, führte dann zum Zusammenbruch vieler russischer Banken. Rent-seeking-Möglichkeiten wurden drastisch eingeschränkt. Die Verwaltung staatlicher Haushaltsgelder zum Beispiel wurde jetzt weitgehend der wenig eigenständigen staatlichen Sparkasse (Sberbank) überlassen. Die einzige staatliche Geldquelle für Privatbanken war der Fond zur Restrukturierung des Bankensystems (ARKO), der einige Banken sanieren sollte. Auch hier scheinen Korruptionsnetzwerke Entscheidungsprozesse dominiert zu haben. Die Bank SBS-Agro, die als autorisierte Bank in etliche Skandale verwickelt war, erhielt einen Großteil der Gelder. Die insgesamt 800 Millionen Dollar, die ARKO zur Verfügung stehen, sind aber zu wenig, um russischen Großbanken eine Existenzgrundlage zu bieten. Langfristig profitiert haben deshalb vor allem die Banken, denen es gelang, sich in Industrieholdings zu transformieren. Die ehemaligen Chefs der Banken Oněsim oder Menatep kontrollieren heute einige der erfolgreichsten russischen Industrieunternehmen.

## Korruptionsnetzwerke in der russischen Wirtschaft – Fallstudie 2: Kohlebergbau<sup>15</sup>

Die Betriebe des Kohlebergbaus, die in der Sowjetunion dem Ministerium für die Kohleindustrie unterstanden, wurden von 1992 bis 1995 in Aktiengesellschaften umgewandelt. Da die große Mehrheit der Betriebe jedoch aufgrund der Strukturkrise der Branche mit Verlust arbeitete, verblieben die meisten Aktiengesellschaften im Staatsbesitz und wurden in die staatliche Holdinggesellschaft Rosugol<sup>16</sup> eingegliedert, die dem russischen Energieministerium unterstand. In seiner Organisationsstruktur und in seiner personellen Besetzung war Rosugol<sup>17</sup> dem sowjetischen Branchenministerium sehr ähnlich. Dementsprechend blieben viele der alten Netzwerke intakt.<sup>16</sup>

Ähnlich wie zu Zeiten der Sowjetunion versuchten sie, den Staat zur Subventionierung des Kohlebergbaus zu bewegen. Unter den Bedingungen der post-sowjetischen Krise hatten sie damit aber wenig Erfolg.<sup>17</sup> Dies änderte sich erst 1996, nachdem sich Rußland mit der Weltbank auf ein Restrukturierungsprogramm für den Bergbau geeinigt hatte, für das die Weltbank einen Kredit von 500 Million Dollar zur Verfügung stellte, vor allem, um die sozialen Folgen der Schachtschließungen abzumildern. Die Weltbankgelder sollten, wie auch die staatlichen Subventionen für den Bergbau, vom Staatshaushalt an Rosugol<sup>17</sup> geleitet werden. Rosugol<sup>17</sup> sollte sie

<sup>12</sup> Die offizielle Sicht »gelungener Auktionen mit kleinen Fehlern im Detail« bietet die Darstellung des damals zuständigen Leiters des Komitees für Staatsbesitz: Koch, Alfred: Gosudarstvo-prodavec, in: Čubajs, Anatolij: Privaticija po-rossijskij, Moskau 1999, S. 247–269, hier: S. 261–265.

<sup>13</sup> Kommersant<sup>17</sup>, 16.12.1998, S. 7. Einen umfassenden Überblick bietet: Russian Economic Trends 1998, Nr. 4, S. 44.

<sup>14</sup> Dazu: Johnson, Juliet: Russia's emerging Financial-Industrial Groups, in: Post-Soviet Affairs 1997, No. 14, S. 333–365.

<sup>15</sup> Eine frühere Fassung dieser Fallstudie findet sich in: Pleines, Heiko: Corruption networks in the Russian economy, in: Slovo 2000 (special issue), S. 104–120, hier: S. 112–114.

<sup>16</sup> Institut sravnitel'nych issledovanij trudovyh otnošenij (ISITO), Kemerovskij filial: Struktura upravlenija ugol'noj promyšlennosti, Kemerovo 1996.

<sup>17</sup> Einen Überblick über die Lage der russischen Kohleindustrie gibt: Pleines, Heiko: Die post-sowjetische Strukturkrise der russischen Kohleindustrie, Berichte des BIOst 19/1999.

dann über die regionalen Produktionsvereinigungen an die jeweiligen Betriebe auszahlen. Auf diesem Weg verschwand fast die Hälfte der Weltbankgelder.<sup>18</sup>

Da dieses Ergebnis und die damit verbundenen Korruptionsvorwürfe die weitere Unterstützung durch die Weltbank gefährdeten, wurde Rosugol' Ende 1997 aufgelöst. Alle staatlichen Zahlungen für die Kohleindustrie sollten nun direkt vom Staatshaushalt an die jeweiligen Betriebe gezahlt werden.<sup>19</sup> Damit waren zwei Gruppen (Rosugol' und die regionalen Produktionsvereinigungen) aus den Korruptionsnetzwerken der Kohleindustrie ausgeschaltet worden. Die Netzwerke umfaßten nun die zuständigen Bürokraten im Energieministerium, die Betriebsleiter im Kohlebergbau und regionale Kohlenhändler.

Vertreter dieser drei Gruppen kooperieren, um Subventionen für den Bergbau zu unterschlagen. Die einfachste Form der Unterschlagung ist dabei klassisches asset-stripping. Der Kohlebetrieb gibt seine Produktion zu deutlich reduzierten Preisen an den Händler, dieser wiederum verkauft sie mit erheblichem Gewinn, den er mit dem Betriebsleiter teilt. Die daraus resultierenden Verluste des Betriebes muß der Staat als Eigentümer tragen.<sup>20</sup>

Die Integration vieler zuständiger Staatsbediensteter in die Korruptionsnetzwerke erschwert Untersuchungen aber erheblich. Gleichzeitig ist es Betriebsleitern häufig gelungen, fehlende staatliche Unterstützung und nicht die eigene Mißwirtschaft für die Finanzprobleme des Betriebes verantwortlich zu machen und die Beschäftigten zu Protestaktionen zu bewegen, die die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Scheitern des staatlichen Restrukturierungsprogrammes fokussieren und so vom eigenen Fehlverhalten ablenken.<sup>21</sup>

Sowohl Druck von Seiten der Weltbank als auch anhaltende Bergarbeiterproteste haben aber dazu geführt, daß der Staat seit 1998 verstärkte Bemühungen unternimmt, Unterschlagungen im Bergbau aufzudecken und strafrechtlich zu verfolgen. Bis Mitte 1998 hatten staatliche Steuerbehörden insgesamt 300 Millionen Dollar an veruntreuten Subventionen für die Kohleindustrie aufgespürt.<sup>22</sup> Im Herbst 1998 dokumentierte eine spezielle Untersuchungskommission die Kriminalisierung der Kohleindustrie im Kuzbass, dem größten russischen Kohlerevier. Allein für das erste Halbjahr 1998 wurden Verfahren wegen der Unterschlagung von mehr als 4 Millionen Dollar eingeleitet.<sup>23</sup> Anfang 2000 erklärte die russische staatliche Rechnungsprüfungskammer, daß im Vorjahr 41% der westlichen Gelder für die russische Kohleindustrie, fast 150 Millionen Dollar, zweckentfremdet worden seien.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> Nezavisimaja Gazeta 10.12.1998, S. 4; Pereira, Judith: Hard times in the Donbass, FT Energy Economist 1998, Nr. 12, S. 16–20. Insider haben gegenüber dem Autoren erklärt, daß Mitarbeiter von Rosugol' und die regionalen Produktionsvereinigungen Betrieben Subventionen jeweils nur gegen eine Beteiligung von 10% bis 15% überlassen hätten. Weitere Gelder seien von den Betriebsleitungen veruntreut worden. (Interviews in Kemerovo und Meždurečensk, Juli 1999)

<sup>19</sup> Leksin, V. / Plakitkina, L. / Švetsov, A.: Finansirovanie sotsial'noj infrastruktury skakhterskikh gorodov, in: Čelovek i trud 1998, Nr. 8, S. 31–36.

<sup>20</sup> Petuchov, Sergej: Černyj ajsberg, in: Ėkspert, 16.11.1998, S. 52–53; Taibbi, Matt: Let them eat coal, in: *the eXile*, 5.7.1998 [Bezug: Johnson's Russia List, 6.7.1998].

<sup>21</sup> Bizjukov, Petr: Upravljenčiskie ošibki kak ugroza gosudarstvennoj bezopasnosti, in: Ėko 1997, Nr. 9, S. 131–39.

<sup>22</sup> Moscow Times, 11.7.1998.

<sup>23</sup> Petuchov, Sergej: Černyj ajsberg, in: Ėkspert, 16.11.1998, S. 52–53. Der Bericht der Untersuchungskommission ist bisher nicht veröffentlicht worden.

<sup>24</sup> Rosinformgol', 11.2.2000.



## Korruptionsnetzwerke in der russischen Wirtschaft – Fallstudie 3: Ölindustrie<sup>25</sup>

Aus der sowjetischen Ölindustrie wurden bis 1995 zwölf vertikal integrierte Ölfirmen geschaffen. Nur in drei von ihnen ist der russische Staat weiterhin Mehrheitseigner.<sup>26</sup> Das sowjetische Management verblieb jedoch in den meisten Ölfirmen. »Most of these people have maintained personal working and business contacts with each other for many years. That is why in recent years the oil elite has been able to rally in defence of its common economic interests.«<sup>27</sup> Die Verbindung zwischen Ölelite und Staat war jedoch weniger eng, da die meisten Manager eine technische Ausbildung genossen hatten und sich dementsprechend als unpolitische Praktiker verstanden. Außerdem kamen sie in der Regel aus den ölfördernden Regionen und besaßen kaum Kontakte in Moskau.<sup>28</sup>

Dies änderte sich im Laufe der neunziger Jahre aus zwei Gründen. Erstens wurden drei der großen Ölfirmen im Zuge der Privatisierung von finanz-industriellen Gruppen übernommen, die das alte Management auswechselten. Zweitens bemühte sich sowohl die zentrale als auch die regionale Bürokratie, die Ölindustrie zu regulieren und intensivierte so die Kontakte mit dem Sektor. Treibendes Motiv der Bürokraten dürfte dabei die Absicht gewesen sein, legal durch Abgaben an die Behörde oder illegal durch Bestechungszahlungen an Beamte, von den Einnahmen der Ölindustrie zu profitieren. 1996 waren bereits 15 Behörden der Zentralregierung und die zuständigen Regionalverwaltungen allein für die Reform der Ölindustrie verantwortlich. Die Zahl der staatlichen Institutionen, die sich mit der Regulierung und Besteuerung der Ölindustrie befaßten, war noch deutlich höher.<sup>29</sup>

Das resultierende Regulierungschaos entspricht genau der Logik von Korruptionsnetzwerken, wie auch James Watson in einer Untersuchung der russischen Ölindustrie festgestellt hat: »The interests of government agencies and officials are best served not by laws which outline their powers and responsibilities in a very precise way, but by a system in which they enjoy as much freedom as possible to enter into 'negotiations' with individual clients, to request certain kick-backs and bribes in return for particular favours. [...] It was not in the interests of government officials for a law to be passed which would clarify the industry's regulatory structure, and thus reduce their opportunities to extract personal gain.«<sup>30</sup>

Ein gutes Beispiel für das resultierende »Netzwerk gegenseitiger Gefallen« war das System der Ölkoordinatoren. Eine Regierungskommission hatte bereits Mitte der neunziger Jahre einzelne Ölfirmen zu »Koordinatoren« für bestimmte Ölexportrouten und die dazugehörenden Abnehmerländer ernannt. Diese Rolle ist von besonderer Bedeutung, da die Exportkapazitäten für russisches Öl begrenzt sind und der Absatz auf dem Binnenmarkt aufgrund staatlicher Preisregulierung und der Nichtzahlungskrise eine wenig attraktive Alternative darstellt. Bei ihrer Entscheidung berücksichtigte die Kommission die Interessen und Wünsche der Ölfirmen.

<sup>25</sup> Eine frühere Fassung dieser Fallstudie findet sich in: Pleines, Heiko: Corruption and crime in the Russian oil industry, in: Lane, David (Hrsg.): The political economy of Russian oil, Boulders/Oxford 1999, S. 97–110.

<sup>26</sup> Zur Organisationsstruktur der russischen Ölindustrie siehe: Lane, David / Seifulmulukov, Iskander: Structure and ownership, in: Lane, David (Hrsg.): The political economy of Russian oil, Boulders/Oxford 1999, S. 15–46.

<sup>27</sup> Pappé, Yakov: Fuel and energy complex elites in the political economy of contemporary Russia, in: Segbers, Klaus / de Spiegeleire, Stephan (Hrsg.): Post-Soviet Puzzles, vol. III, Baden-Baden 1995, S. 459–77, hier: S. 468.

<sup>28</sup> Einen ausführlicheren Überblick gibt David Lane anhand der Auswertung der Biografien von 55 führenden Managern aus der russischen Ölindustrie. Lane, David: The Russian oil elite, in: ders. (Hrsg.): The political economy of Russian oil, Boulder/Oxford 1999, S. 75–96, hier: S. 76–79.

<sup>29</sup> McPherson, C.P.: Political reforms in the Russian oil sector, in: Finance and Development (World Bank) 1996, Nr. 2, Tabelle 1.

<sup>30</sup> Watson, James: Foreign investment in Russia. The case of the oil industry, in: Europe-Asia Studies 1996, Nr. 3, S. 429–55, Zitat: S. 447.

In einem Bericht der amerikanischen Botschaft in Moskau heißt es dazu: »The coordinators assist in deciding who will export oil to which destination and how much; they too must approve the quarterly schedule. The coordinators also regulate the tanker schedules and loading at pipeline sea port terminals [...] Evidently, the oil companies benefit financially from their coordinating role, and it gives them the means to disadvantage their competitors or punish companies with whose actions they disagree.«<sup>31</sup> Obwohl Präsident Jelzin bereits 1998 in seiner Ansprache zur Lage der Nation die Abschaffung des Systems ankündigte, blieb es während seiner gesamten Amtszeit bestehen und wurde erst im Februar 2000 reformiert. Seitdem werden alle Exportaktivitäten von einer zentralen Regierungsbehörde organisiert.<sup>32</sup> Inwieweit diese Behörde unabhängig von der Einflußnahme durch Ölfirmen entscheiden wird, bleibt abzuwarten.

Bis zur Liberalisierung der Ölexporte im Jahre 1997 war Schmuggel eine weitere zentrale Aktivität von Korruptionsnetzwerken in der russischen Ölindustrie. Auch beim Zollsystem zeigte sich, daß eine Vielzahl von zuständigen Behörden in Kombination mit umfangreichen Ausnahmeregeln ein optimales Betätigungsfeld für Korruptionsnetzwerke bietet. Ob und unter welchen Bedingungen Öl das Land verlassen konnte, hing stark von den zuständigen Zollbeamten ab und konnte nur schwer zentral kontrolliert werden.<sup>33</sup> Illegale Ölexporte wurden zusätzlich benutzt, um eine Besteuerung in Rußland zu vermeiden. Nach einer Schätzung von Tikhomirov sind durch Ölschmuggel allein im Zeitraum von 1992 bis 1995 über 7 Milliarden Dollar aus Rußland ins Ausland transferiert worden.<sup>34</sup>

Die umfangreichen Schmuggelaktivitäten führten zur Kriminalisierung der Ölindustrie. Eine Vielzahl von kleinen Ölexportfirmen, oft mit direkter Verbindung zu kriminellen Vereinigungen, entstand. Ein bezeichnendes Beispiel ist die Übernahme von Wohltätigkeitsorganisationen durch Ölexporteure. Durch Präsidialerlasse waren etliche Wohltätigkeitsorganisationen von Zöllen befreit worden. Auf diese Weise sollten sie für das Ausbleiben staatlicher Unterstützung finanziell entschädigt werden. Ölexporteure zwangen nun diese Organisationen, für sie als Mittler bei Außenhandelsgeschäften zu dienen. Wahrscheinlich als Folge von Widerstand gegen diese Machenschaften fielen in den Jahren 1995 und 1996 mehrere führende Mitglieder von russischen Wohltätigkeitsorganisationen Auftragsmorden zum Opfer.

Ein gutes Beispiel für eine Ölexportfirma, die von ihren Korruptionsnetzwerken profitierte, scheint die Firma AO MES zu sein. Einem Bericht der russischen Wochenzeitung *Obščaja Gazeta* zufolge, gelang es der Firma, die 1990 von einem Akademiker unter Beteiligung einer Moskauer Agrarfirma und der orthodoxen Kirche (Moskauer Patriarchat) gegründet worden war, in erheblichem Umfang staatliche Exportlizenzen und Zollbefreiungen zu erhalten. 1995 war die Firma verantwortlich für über 8% der russischen Exporte von Rohöl und Ölprodukten und erreichte einen Umsatz von etwa 1 Milliarde Dollar.

Ein Grund für die staatlichen Vergünstigungen und den daraus resultierenden Geschäftserfolg dürfte die Beteiligung der orthodoxen Kirche gewesen sein, die den Status einer Wohltätigkeitsorganisation besitzt. Die Firma AO MES besaß aber auch direkte Kontakte zu einflußreichen Politikern. Vor allem der damalige Minister für Außenwirtschaftsbeziehungen, Oleg Davydov, galt als Freund des Firmenpräsidenten. 1995 gestand der damalige Ministerpräsident, Viktor Cernomyrdin, der Firma umfangreiche Privilegien zu. Die Firma sollte dafür die Renovierung des Moskauer Kreml mitfinanzieren. Mindestens 40 Millionen Dollar wurden jedoch angeblich

<sup>31</sup> US Embassy, Moscow: A primer on pipeline access and its politics in Russia, in: Pipeline News Nr. 66 (5.–11.7.1997).

<sup>32</sup> Nefte Compass, 2.3.2000.

<sup>33</sup> Volženkin, B.V.: *Ėkonomičeskie prestuplenija*, St. Petersburg 1999, S. 179–222.

<sup>34</sup> Tikhomirov, Vladimir: Capital flight from post-Soviet Russia, in: Europe-Asia Studies 1997, Nr. 4, S. 591–615, hier: Tabelle 3. Eine ausführlichere Darstellung konkreter Methoden von Ölschmuggel und Kapitalflucht in der Ölindustrie findet sich bei: Pleines, Heiko: Corruption and crime in the Russian oil industry, in: Lane, David (Hrsg.): *The political economy of Russian oil*, Boulders/Oxford 1999, S. 97–110, hier: S.101–106.

unterschlagen und – so der Verdacht der Staatsanwaltschaft – mit Hilfe eines in der Schweiz von AO MES gegründeten »Russischen Kulturfonds« gewaschen.<sup>35</sup>

Die Aufhebung des Exportzolls für Öl im November 1996 und die folgende Liberalisierung der Ölausfuhr im Frühjahr 1997 führte zu einem deutlichen Rückgang des Ölschmuggels und bewirkte auch eine Entkriminalisierung der Ölindustrie. Die Korruptionsnetzwerke der Ölindustrie sind jedoch weiterhin aktiv, denn gute Kontakte zu staatlichen Behörden können helfen, höhere Exportquoten zu erhalten, Steuerzahlungen zu verringern oder Zugriff auf attraktive Ölvorkommen zu erhalten.

## Eine Typologisierung von Korruptionsnetzwerken

Die Korruptionsnetzwerke im post-sowjetischen Rußland haben grundsätzlich personelle Verbindungen zum sowjetischen System. Da ein vollständiger Personalwechsel in der russischen Wirtschaft und Staatsverwaltung nicht möglich war, ist diese Tatsache auch nicht weiter verwunderlich. Zu beachten ist vielmehr, daß neue Unternehmen, die unbelastet von Erfahrungen mit der Planwirtschaft entstanden sind, schnell und reibungslos in die alten Korruptionsnetzwerke integriert worden sind. Dies gilt sowohl für die Privatbanken als auch für Handelsunternehmen in der Kohle- und Ölindustrie. Die Entscheidung für oder gegen rent-seeking scheint deshalb weniger eine Frage von Unternehmerbiographien als vielmehr das Ergebnis der jeweiligen Rahmenbedingungen unternehmerischer Tätigkeit zu sein.

In ihrer Beziehung zu staatlichen Akteuren lassen sich im post-sowjetischen Rußland aggressive und defensive Korruptionsnetzwerke unterscheiden. Aggressive Netzwerke erhalten den größten Teil ihrer Einnahmen durch rent-seeking. Die beteiligten Unternehmen sind auf staatliche Gelder angewiesen, um wirtschaftlich zu überleben. Dies gilt offensichtlich für den Kohlebergbau, aber zu einem großen Teil auch für den Bankensektor. In diesem Fall wird Korruption nicht nur benutzt, um die Möglichkeiten für rent-seeking zu vergrößern, sondern Korruption dient auch der Vorbereitung und Verheimlichung der Unterschlagung staatlicher Gelder.

Defensive Netzwerke hingegen, wie sie in der russischen Ölindustrie dominieren, benutzen Korruption nicht, um staatliche Gelder zu erhalten, sondern um ihr Betriebsergebnis zu verbessern, indem sie staatliche Einschränkungen, wie zum Beispiel Exportquoten, umgehen und Abgaben an den Staatshaushalt in Form von Steuern und Zöllen reduzieren. Während aggressive Netzwerke Zugriff auf staatliche Gelder erhalten wollen, versuchen defensive Netzwerke also den staatlichen Zugriff auf eigene Gelder zu schwächen.

Es ist dabei ein grundsätzliches Problem der defensiven Netzwerke, daß sie eine Vielzahl von staatlichen Akteuren integrieren müssen, da alle versuchen, Regulierungskompetenz über die gewinnbringende Industrie zu erhalten, um an deren Transferzahlungen teilzuhaben. Aggressive Netzwerke hingegen können sich auf die staatlichen Akteure beschränken, die jeweils die konkreten rent-seeking Möglichkeiten schaffen können. Im Falle der Kohleindustrie ist dies allein der relevante Teil des Energieministeriums. Bei den Banken waren es die Zentralbank und das Finanzministerium, sowie im Falle der Privatisierungsauktionen, das Komitee für Staatsbesitz. Seit der Finanzkrise 1998 konzentriert sich rent-seeking im Bankensektor auf die staatliche Restrukturierungsbehörde ARKO.

Zu beachten ist auch, daß die Korruptionsnetzwerke einer Branche keinen monolithischen Block bilden, der versucht, sich mit allen zuständigen staatlichen Akteuren zu verbünden. Es gibt vielmehr in jeder Branche rivalisierende Netzwerke, die sich gegenseitig bekämpfen und um Einfluß auf die relevanten staatlichen Entscheidungsträger ringen. Ursache hierfür ist vor allem die Tatsache, daß staatliche Zugeständnisse nicht zugunsten einer gesamten Branche erfolgen, wobei alle Unternehmen in gleichem Umfang von staatlichen Zugeständnissen profitieren, son-

---

<sup>35</sup> Obščaja Gazeta, 20.1.2000.

dern daß rent-seeking in der Regel nur individuellen Unternehmen zugute kommt. Umfangreiche Subventionen für den Kohlebergbau zum Beispiel helfen einem konkreten Betrieb nur dann, wenn er sich durch Korruption seinen Anteil sichert. Verläßt er sich hingegen auf die Zuteilung durch die staatliche Bürokratie, dürfte er mit hoher Wahrscheinlichkeit leer ausgehen. Lobbyismus für die Interessen der gesamten Branche macht deshalb für die Unternehmen in der Regel wenig Sinn. Erfolgsversprechender ist es, mit Hilfe eines Korruptionsnetzwerkes Vergünstigungen genau für das eigene Unternehmen zu erhalten. Die daraus resultierenden Konflikte zwischen Korruptionsnetzwerken sind am deutlichsten beim »Krieg der Banken« von 1995 bis 1997 zutage getreten, als verschiedene Unternehmen sich gegenseitig öffentlich der Korruption und des Betrugs beschuldigten.<sup>36</sup>

Neben diesen rivalisierenden Netzwerken gibt es aber auch Unternehmen, die zu keinem Netzwerk gehören. In Wirtschaftsbranchen, die von Netzwerken dominiert werden, sind sie die potentiellen Verlierer. Im Bankensektor zum Beispiel wurden bis 1998 insgesamt über 3.000 Unternehmen gegründet. Die große Mehrheit von ihnen hat niemals Zugang zu einem einflußreichen Korruptionsnetzwerk gefunden und ging in Konkurs, sobald finanzielle Schwierigkeiten auftraten. Im Kohlebergbau haben die Betriebe, die im Verlaufe der Restrukturierung geschlossen worden sind, offensichtlich im Kampf um Subventionen verloren. In der Ölindustrie sind ausländische Investoren die klassischen Außenseiter, die aufgrund fehlender Kontakte mit enormen Schwierigkeiten zu kämpfen haben.

## Korruptionsnetzwerke und politische Führung

Für den von der russischen politischen Führung unter Präsident Jelzin offiziell verfolgten Reformkurs Richtung Demokratie und Marktwirtschaft hat weitverbreitete Korruption eine Reihe von negativen Folgen. Diese lassen sich grob in folgende Effekte zusammenfassen<sup>37</sup>:

- Negativer gesamtwirtschaftlicher Effekt: Die enge Verflechtung von Staat und Wirtschaft behindert, wie dargestellt, die Entwicklung von Wettbewerb. Anstatt sich um die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu bemühen, versuchen viele Unternehmen durch rent-seeking vom Staat direkte oder indirekte Subvention zu erhalten. Staatliche Förderungsmittel zum Beispiel zur Industriestrukturierung werden fehlgeleitet. Öffentliche Aufträge werden nicht an den günstigsten Anbieter vergeben, sondern an den mit den besten Beziehungen. Die staatlichen Steuer- und Zolleinnahmen werden verringert. In Staatsverwaltung und Staatsbetrieben machen nicht die besten, sondern die korruptesten Angestellten Karriere. Die Erpressung von Bestechungsgeldern durch korrupte Beamte belastet Unternehmen finanziell und erhöht die Kosten unternehmerischer Tätigkeit.
- Kriminalisierungs-Effekt: Weitverbreitete Korruption ist ein idealer Nährboden für organisierte Kriminalität. Kriminelle können mit Hilfe korrupter Staatsbediensteter Straftaten leichter verüben und besser verheimlichen. Auch die hier dargestellten Korruptionsnetzwerke fördern teilweise die Entwicklung der organisierten Kriminalität. Illegale Gelder aus Unterschlagungen müssen gewaschen werden und in einigen Fällen sind Korruptionsnetzwerke

---

<sup>36</sup> Johnson, Juliet: Russia's emerging Financial-Industrial Groups, in: Post-Soviet Affairs 4/1997, S. 333–65, hier: S. 355–57.

<sup>37</sup> Pleines, Heiko: Korruption in den post-sozialistischen Staaten Osteuropas, Aktuelle Analyse 1998, Nr. 1, S. 3. Ausführlichere Darstellungen bieten z.B.: Keefer, P. / Knack, S.: Why don't poor countries catch up?, in: Economic Inquiry 1997, S. 590–602; Kaufmann, Daniel: Corruption. The facts, in: Foreign Policy 1997, S. 114–131; Tanzi, Vito / Davoodi, Hamid: Corruption, public investment, and growth, IMF Working Paper 97/139. Mögliche positive Effekte von Korruption im osteuropäischen Kontext erörtert: Holmes, Leslie: Funktionen und Dysfunktionen der Korruption und ihrer Bekämpfung in Mittel- und Osteuropa, in: Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hrsg.): Politische Korruption, Opladen 2000, S. 117–184, hier: S. 119–128. Ein knapper Überblick über den aktuellen Forschungsstand findet sich bei: Herbert Obinger: Korruption, Wirtschaftswachstum und politische Regime, in: Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hrsg.): Politische Korruption, Opladen 2000, S. 93–115.

auch direkt auf die Kooperation mit Kriminellen angewiesen, wie etwa im Falle des Ölschmuggels.

- Umverteilungseffekt: Bei einem hohen Grad an Korruption werden staatliche Leistungen und Privilegien regelmäßig nicht von ihrer Dringlichkeit, sondern von der Höhe des Bestechungsgeldes abhängig gemacht. D.h. einkommensschwache Bevölkerungsschichten oder auch Kleinunternehmer haben zu bestimmten Dienstleistungen und Privilegien, die ihnen eigentlich zuständen, keinen oder nur sehr begrenzten Zugang. Zahlungskräftige Unternehmer hingegen können sich auf Staatskosten weiter bereichern. Gleichzeitig können bestimmte Staatsbedienstete durch Korruption ihr reales Einkommen erheblich ausweiten.
- Anti-demokratischer Effekt: Korruption verhindert eine demokratische Entscheidungsfindung, da politische Entscheidungsträger »gekauft« werden können. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Gesellschaft sind unklar, da sie durch Korruption unter Umständen außer Kraft gesetzt werden können.
- Politisch-diskreditierender Effekt: Die ausführliche öffentliche Berichterstattung über Korruptionsfälle vor allem aus dem Bereich der politischen Korruption, die mit der Liberalisierung des Mediensystems einsetzte, diskreditiert die politische Führung und ihren politischen Kurs.

Da Korruption also nicht nur das Gemeinwohl belastet, sondern durch den politisch-diskreditierenden Effekt auch den verantwortlichen Politikern selber schadet, wird oft unterstellt, daß die politische Führung durchaus bemüht ist, Korruption zu bekämpfen. Und im russischen Fall mangelt es auch nicht an politischen Willensbekundungen und eingeleiteten Anti-Korruptions-Kampagnen, die diese Einschätzung zu bestätigen scheinen. Der fehlende Erfolg der russischen Führung unter Präsident Jelzin bei der Bekämpfung der Korruption wird dann als klassisches principal-agent-Problem analysiert. Die Bemühungen der politischen Führung seien von einer korrupten Bürokratie pervertiert worden. Um Korruption deutlich zu verringern, müßte die komplette Bürokratie ausgetauscht werden oder umfassende Kontrollen jedes bürokratischen Aktes erfolgen, beides erscheint unmöglich.

Es ist jedoch fraglich, ob die politische Führung Rußlands unter Präsident Jelzin überhaupt ein Interesse an der konsequenten Bekämpfung von Korruption hatte. Der klassische rent-seeking Ansatz im Rahmen der Wirtschaftspolitik geht davon aus, daß Unternehmen Zahlungen (entweder legal als Wahlkampfspenden oder illegal als Bestechungsgeld) an Politiker leisten, um von diesen Zugeständnisse, das heißt konkret Möglichkeiten für rent-seeking, zu erhalten. Die Politiker benötigen Gelder aus der Wirtschaft zur Finanzierung ihres Wahlkampfes, stehen jedoch vor dem Dilemma, daß Zugeständnisse an die Forderungen der Wirtschaft ihre Wähler enttäuschen können. Die Politiker müssen also genau den Punkt erkennen, wo weitere Zugeständnisse an die Wirtschaft mehr Wähler verprellen, als zusätzliche Wahlkampfausgaben Wähler gewinnen helfen. Dieser Punkt definiert die Grenze der Käuflichkeit von Politikern.<sup>38</sup>

Übertragen auf Rußland spricht dieser Ansatz für eine starke Käuflichkeit der politischen Führung. Aufgrund des bisher unterentwickelten Parteiensystems existiert in Rußland eine große Zahl von Wechselwählern, die durch einen professionell geführten Wahlkampf gewonnen werden können. Gleichzeitig hat die weitverbreitete Enttäuschung mit dem Verlauf der post-sowjetischen Reformen die Ansprüche der Wähler an die Aufrichtigkeit von Politikern und die Glaubwürdigkeit von Programmen stark schrumpfen lassen. Wie der Sieg Jelzins bei der Präsidentschaftswahl 1996 oder der Erfolg der Partei »Edinstvo« bei den Parlamentswahlen 1999 gezeigt haben, können auch unpopuläre bzw. weitgehend unbekannte Politiker Wahlen für sich

<sup>38</sup> Eine gute Einführung hierzu bieten: Mitchell, William C. / Munger, Michael C.: Economic models of interest groups, in: American Journal of Political Science 1991, Nr. 2, S. 512–546. Einen empirisch orientierten Überblick bietet: Rose-Ackerman, Susan: Politische Korruption und Demokratie, in: Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hrsg.): Politische Korruption, Opladen 2000, S. 73–92.

entscheiden, wenn sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um einen effizienten Wahlkampf zu führen.<sup>39</sup>

Geld ist damit, trotz der Einführung demokratischer Grundregeln, die entscheidende Quelle von Macht im post-sowjetischen Rußland. Den Politikern ist es in der Ära Jelzin nur begrenzt gelungen, ihre Macht selbständig zu legitimieren oder eigene Geldquellen in ausreichendem Umfang zu erschließen. Präsident Putin hingegen scheint eine geld-unabhängige Legitimierung der eigenen Macht anzustreben. Wenn er Wahlen aufgrund seiner eigenen Popularität gewinnen kann, auch ohne einen teuren Wahlkampf zu führen, ist er auf die finanzielle Unterstützung der Wirtschaft nicht mehr angewiesen.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Siehe dazu auch den Beitrag von Jin-Sook Yoo in diesem Band.

<sup>40</sup> Zur Strategie Putins siehe auch den Beitrag von Jakob Fruchtmann in diesem Band.

## Reichtum für wen? Politische Ökonomie rußländischer Ölfelder\*

Rußland ist neben Saudi-Arabien der größte Erdölproduzent der Welt. Mit Produktionskosten von nicht mehr als vier US-Dollar pro Barrel kann die rußländische Erdölwirtschaft bei Weltmarktpreisen, die seit 2000 die meiste Zeit über 20 US-Dollar pro Barrel liegen, erhebliche Gewinne erwirtschaften.<sup>1</sup> So hatten im Jahre 2002 die acht großen rußländischen Ölfirmen zusammen einen Umsatz von 49,6 Mrd. US-Dollar und erwirtschafteten dabei nach Steuern einen Gewinn von 9,9 Mrd. US-Dollar.<sup>2</sup> Erdöl stellt für Rußland somit einen bedeutenden Reichtum dar. Zu sozialistischen Zeiten galt dieser Reichtum als „Volkseigentum“. Seine Verwendung unterlag der Kontrolle der staatlichen Planwirtschaft. Mit dem Ende des Sozialismus stellte sich die Frage nach der Verwendung des Reichtums an Bodenschätzen in Rußland neu. Sie spielte eine prominente Rolle in den politischen Kontroversen über die Gestaltung einer post-sozialistischen Wirtschaftsordnung.

Beobachter haben sich dabei in der Regel auf den augenfälligsten Konflikt konzentriert: die Privatisierung der großen Erdölfirmen.<sup>3</sup> Damit haben sie sicher einen zentralen Aspekt der post-sowjetischen Transformation erfaßt. Bezüglich der Verwendung der natürlichen Reichtümer Rußlands greift diese Betrachtung aber zu kurz. Denn der rußländische Staat ist nach wie vor Eigentümer der Bodenschätze auf eigenem Territorium. Er allein entscheidet, wer wo und wie lange Erdöl fördern darf. Der vorliegende Beitrag zeigt daher am Beispiel von zwei Ölfeldern, wie Rußland mit dieser Aufgabe umgeht.

### Eigentum und Verfügungsrechte

In Rußland erklärt das 1992 verabschiedete Gesetz „Über die Bodenschätze“ den Staat zum alleinigen Eigentümer aller Bodenschätze.<sup>4</sup> Eigentum beschreibt einen rechtlich gesicherten Anspruch auf bestimmte Güter. Eigentum ist dabei aber nicht automatisch identisch mit Kontrolle über diese Güter. Die Kontrolle kann zum einen an Bevollmächtigte delegiert werden und zum anderen rechtswidrig über Diebstahl de facto erworben werden. Für eine Analyse der politischen Ökonomie ist deshalb nicht der formal-rechtliche Eigentumsanspruch an einem Gut, wie etwa einer Ölquelle, zentral, sondern die tatsächlichen Verfügungsrechte. Vier Formen von Verfügungsrechten sind zu unterscheiden: (1) Direkte Nutzung der Ressource, (2) Einbehaltung der

---

\* Nachdruck aus: Osteuropa 9–10/2004, S.340–354.

<sup>1</sup> Einen aktuellen Überblick gibt: Gawdat Bahgat: Russia's oil potential. Prospects and implications, in: OPEC Review, 2/2004, S. 133–147.

<sup>2</sup> Eigene Berechnung nach Firmenangaben veröffentlicht in: *Ekspert*, 5.10.2003, S. 136–137.

<sup>3</sup> David Lane: The political economy of Russian oil, in: Peter Rutland (Hg.): Business und state in contemporary Russia. Boulder 2001, S. 101–128. – Kirsten Westphal: Russische Energiepolitik. Ent- oder Neuverflechtung von Staat und Wirtschaft. Baden-Baden 2000.

<sup>4</sup> Gesetz „O nedrach“ vom 21.2.1992, veröffentlicht in: *Vedomosti S'ezda narodnyh deputatov RF i Verhovnogo Soveta RF*, 16/1992, St. 834, mit Änderungen durch das Gesetz „O vnesenii izmenenij i dopolnenij v zakon O nedrach“ vom 8.2.1995, veröffentlicht in: *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 10/1995, St. 823, Neufassung vom 21.2.2000, veröffentlicht in: *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2/2000, St. 141, Änderung durch das Gesetz „O vnesenii izmenenij i dopolnenij v čast' vtoruju Nalogovogo kodeksa RF, vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye drugie zakonodatel'nye akty RF i priznanii utrativšimi silu nekotorych zakonodatel'nyh aktov RF“ vom 6.6.2003, veröffentlicht in: *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 23/2003, St. 2174.

Erträge aus deren Nutzung, (3) Veränderung der Ressource und (4) Übertragung der genannten Verfügungsrechte auf Dritte.<sup>5</sup>

Bezogen auf rußländische Ölfelder ist das Recht der Ressourcennutzung identisch mit der Förderung und dem Verkauf von Erdöl. Das Recht auf Einbehaltung der Erträge entspricht dem Eigentum an den Verkaufserlösen. Das Recht auf Veränderung der Ressource ist hier nicht relevant, da Veränderungen an Ölfeldern (etwa über bestimmte Fördertechniken) in Rußland weder juristisch noch in der politischen Debatte ausführlich thematisiert worden sind. Die Übertragung der Rechte auf Nutzung und Einbehaltung der Erträge bildet hingegen den Kern der rußländischen Debatte über die Verwendung des Ölreichtums.

Um die Regelung dieser Übertragung der Nutzungsrechte entwickelte sich ein politischer Konflikt, der immer noch nicht beendet ist. Ein deutlicher Indikator hierfür ist ein Vielzahl scharfer Stellungnahmen führender Politiker. So erklärte etwa Innenminister Boris Gрызлов im Herbst 2003, daß Rußlands Rohstoffe „nicht einer Firma oder einer Person gehören, sondern dem russischen Volk“.<sup>6</sup> Im Zentrum der Debatte stehen dabei zwei Fragen. Erstens geht es darum, inwieweit der Staat als Eigentümer des Erdöls an den Erträgen aus der Nutzung der Ressource beteiligt werden soll. Zweitens wird diskutiert, an wen die Verfügungsrechte übertragen werden dürfen. Dabei lehnen viele Stimmen insbesondere ein Engagement ausländischer Firmen ab. Sowohl die Betonung des Volkseigentums als auch die – damit verbundene – Ablehnung ausländischer Investitionen sind charakteristisch für die Wirtschaftskultur in Rußland und haben auch die Debatte über die rechtliche Regelung der Ausbeutung von Ölfeldern geprägt.<sup>7</sup>

## Die rechtliche Regelung der Ausbeutung von Ölfeldern

Der Staat als Eigentümer der Bodenschätze vergibt die Nutzungsrechte an Förderunternehmen auf der Grundlage von Lizenzen. Zuständig für die Vergabe von zeitlich befristeten Förderlizenzen zur Ausbeutung von Ölfeldern ist die rußländische Regierung.<sup>8</sup> Sie führt Ausschreibungen aus, an denen sich mitunter auch ausländische Firmen beteiligen können. Im Rahmen der Lizenzvergabe werden dem Lizenznehmer bestimmte Auflagen gemacht, etwa bezüglich vorzunehmender Investitionen und zu beachtender Umweltstandards. Eine Verletzung dieser Auflagen kann zum Entzug der Lizenz führen.<sup>9</sup>

Gleichzeitig muß der Lizenznehmer eine Reihe von Gebühren zahlen. In den 1990er Jahren waren dies insgesamt sechs Gebühren, die sich auf ein bis zwei Prozent der bei der Suche und

---

<sup>5</sup> Wegweisend für diesen, die Verfügungsrechte betonenden Ansatz: Eirik Furubotn, Svetozar Pejovich (Hg.): *The Economics of Property Rights*. Cambridge/MA 1974. – Eine gute Einordnung des Ansatzes in den theoretischen Kontext leistet unter Bezug auf die post-sozialistische Transformation Holger Schulze: *Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse*. Berlin 1997 [= Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, 4/1997], insbesondere S. 11–13.

<sup>6</sup> *Moscow News*, 30.10.2003, S. 5.

<sup>7</sup> Vgl. die Ergebnisse des Harvard Interview-Projekts mit sowjetischen Migranten der Jahre 1979–1982 in den USA: James R. Millar (Hg.): *Politics, work and daily life in the USSR. A survey of former Soviet citizens*. Cambridge 1987. Die Mehrheit von ihnen sprach sich – trotz ihrer kritischen Haltung zur Sowjetunion – gegen Privateigentum an Produktionsmitteln aus. Die Kontinuität dieser Haltung zeigen repräsentative Umfragen für die postsowjetische Periode; vgl. Alexander Tschepurenko: Die Akzeptanz von Demokratie und Marktwirtschaft in der russischen Gesellschaft, in: Hans-Hermann Höhmann, Hans-Henning Schröder (Hg.): *Russland unter neuer Führung*, Münster 2001, S. 201–215.

<sup>8</sup> Zuständig war bis 1996 das Staatliche Komitee für Geologie und die Nutzung von Bodenschätzen (*Roskomsnedra*), seitdem das Ministerium für Bodenschätze (*Ministerstvo prirodných resursov*).

<sup>9</sup> Regierungsverordnung „O porjadke licenzirovanija pol’zovanija nedrami“ vom 15.7.1992, veröffentlicht in: *Sobranie aktov Prezidenta RF i Pravitel’sтва RF*, 3/1992, St.165.



drei bis fünf Prozent der bei der Erschließung entstandenen Kosten<sup>10</sup> und sechs bis 16 Prozent des Verkaufspreises der geförderten Bodenschätze beliefen. Seit 2002 gilt ein vereinfachtes System, das neben der Zahlung zur Teilnahme am Lizenzvergabeverfahren (Gebotssumme) nur noch drei Gebühren vorsieht, von denen nur eine regelmäßig zu entrichten ist. Für die regelmäßige Gebühr setzt die Regierung Mindest- und Höchstsätze fest. Die anderen beiden Gebühren werden nur unter bestimmten (jeweils im Rahmen der Lizenzvergabe zu verhandelnden) Bedingungen fällig.<sup>11</sup>

Gemäß der rußländischen Verfassung muß das Föderationssubjekt (*federal'nyj sub'jekt*), in dem sich die Bodenschätze befinden, in das Verfahren zur Vergabe der Lizenz einbezogen werden.<sup>12</sup> Eine Lizenz ist daher erst gültig, wenn neben der föderalen Regierung auch die entsprechende Region zugestimmt hat. Die Regionen haben ihre Beteiligung am Lizenzvergabeverfahren durch eigene Gesetze geregelt. Diese Gesetze können auch die Einbeziehung weiterer staatlicher Organe, wie etwa der betroffenen Kommunen, vorsehen. Die Lizenzierungsverfahren können sich deshalb von Region zu Region erheblich unterscheiden.<sup>13</sup> Die Regionen bevorzugen zumeist staatliche Unternehmen und verlangen erhebliche Investitionen im wirtschaftlichen und sozialen Interesse der Region. Die mit ihren Förderlizenzen verbundenen Auflagen werden deshalb von der Mehrheit der Ölfirmen nicht einmal annähernd erfüllt.<sup>14</sup>

Für ausländische Investoren wurde mit den *Production Sharing Agreements* (PSA) eine separate Regelung der Lizenzierung zur Erdölförderung eingeführt. Ein PSA ist ein Lizenzvertrag, der eine Aufteilung des produzierten Erdöls zwischen dem ausländischen Investor und dem rußländischen Staat vorsieht.<sup>15</sup> Rechtlich gesehen produziert der ausländische Investor im Auftrag des rußländischen Staates Erdöl und erhält dafür einen Teil der Produktion. Gegenüber dem normalen Lizenzierungsverfahren sind also die Rechte auf Nutzung der Ressource und Einbehaltung der Erträge eingeschränkt.

Trotz dieser Einschränkungen gab es in beiden Kammern des Parlaments erhebliche Widerstände gegen PSAs, die von der Mehrheit der Abgeordneten und nicht nur von der kommunistischen Fraktion als Ausverkauf des nationalen Reichtums an ausländische Kapitalisten kritisiert wurden. Ein Journalist sprach dementsprechend davon, daß „in der Duma beinahe so etwas wie Xenophobie vorzuherrschen scheint. Das Parlament fürchtet die Kontrolle der Branche durch Ausländer.“<sup>16</sup> Die erste rechtliche Regelung erließ daher der Präsident im Dezember 1993 nur in Form eines Ukaz.<sup>17</sup> Erst zwei Jahre später verabschiedete das Parlament nach heftigen Kontroversen ein PSA-Gesetz.<sup>18</sup>

<sup>10</sup> Diese Lizenzgebühren bezogen sich nur auf vom Staat erschlossene Bodenschätze und sollten eine Kompensation staatlicher Vorleistungen darstellen. Mit einigen kleinen Ausnahmen waren aber alle in den 1990er Jahren betriebenen Ölfelder bereits vor Ende des Sozialismus erschlossen wurden, so daß diese Lizenzgebühren von fast allen Erdölproduzenten geleistet werden mußten. Reduzierte Raten und eine Befreiung von den Gebühren konnten aber durch die Lizenzgeber festgelegt werden.

<sup>11</sup> Valerij Krjukov u.a.: *Regional'nyje aspekty reformirovanija nalogovoj sistemy v neftegazovom sektore Rossii*. Novosibirsk 2001, S. 85.

<sup>12</sup> Verfassung der Rußländischen Föderation, Artikel 72.

<sup>13</sup> Zum Lizenzierungsverfahren: N. Tolstych: *Pravovoe regulirovanie organizacii i provedenija konkursov (aukcio-nov) na pravo pol'zovanija nedrami*, in: *Pravo i ekonomika*, 5/2000, S. 15–20. – A.Ju. Perepelkin, N.V. L'vov: *Osnovnye problemy reformirovanija sistemy licenzirovanija prava pol'zovanija nedrami*, in: *Mineral'nye resursy Rossii. Ekonomika i upravlenie*, 6/2001, S. 30–34.

<sup>14</sup> *Minprirody atakuet licenzii*, in: *Kommersant*, 10.1.2002.

<sup>15</sup> Bis 2000 war hierfür das Energieministerium zuständig, anschließend das Wirtschaftsministerium.

<sup>16</sup> Todd Prince: *Firms wait on laws in Russia's black gold rush*, in: *The Russia Journal*, 5.6.2000; <[www.russiajournal.com](http://www.russiajournal.com)>.

<sup>17</sup> *Voprosy soglasenii o razdele produkcii vom 24.12.1993*, in: *Sobranie aktov prezidenta i pravitel'stva RF*, 52/1993, St. 5084.

<sup>18</sup> *O soglasenjach o razdele produkcii vom 30.12.1995*, in: *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 1/1996, St. 18.

Der wesentliche Vorteil von PSAs für ausländische Investoren war die Festlegung verbindlicher Steuersätze für die gesamte Laufzeit der Vereinbarung. Das Gesetz machte den Abschluß eines PSA aber zu einem langwierigen Prozeß. So mußte für jedes Ölfeld die Zulässigkeit eines PSA in einem gesonderten Gesetz einzeln gestattet werden. Die konkreten Vertragsbedingungen legten anschließend die föderale und regionale Exekutive gemeinsam fest. Insgesamt durften nicht mehr als zehn Prozent der rußländischen Ölreserven Gegenstand von PSA-Regelungen sein. Gleichzeitig war die rechtliche Position der ausländischen Investoren unsicher. Sie besaßen kein Recht auf Anrufung eines internationalen Schiedsgerichts. Widersprüche zwischen dem PSA-Gesetz und dem Gesetz über Bodenschätze, das eine dem PSA-Gesetz entsprechende Lizenzregelung nicht vorsah, machten die PSA-Regelungen angreifbar. Außerdem wurden die Steuervorteile aus der PSA-Regelung nicht in das Steuerrecht übernommen. Ende der 1990er Jahre wurden so nur drei rußländische Ölfelder unter PSA-Regelungen ausgebeutet: zwei im Pazifik bei Sachalin und eins im rußländischen Nordwesten.

Die damals herrschenden niedrigen Erdölpreise bei gleichzeitig steigendem Finanzbedarf der Ölindustrie und des rußländischen Staatshaushaltes nach der Finanzkrise von 1998 führten zu einer verbesserten PSA-Regelung.<sup>19</sup> Widersprüche zu anderen Gesetzen wurden beseitigt, Steuervorteile festgeschrieben und der potentielle Umfang von PSAs auf 30 Prozent der Ölreserven ausgeweitet. Um dem Vorwurf eines „Ausverkaufs an Ausländer“ zu entgehen, wurde festgelegt, daß PSAs nur mit einem rußländischen Partner möglich sind und 70 Prozent der Zulieferungen von rußländischen Firmen stammen müssen. Auch mußte weiterhin jedes PSA-Projekt einzeln vom Parlament genehmigt werden. Trotz dieser Einschränkungen erlebten PSAs in den folgenden zwei Jahren einen regelrechten Boom. Bis Ende 2001 genehmigte das Parlament 22 solche Projekte.

Der deutliche Anstieg der Erdölpreise auf dem Weltmarkt seit 2000 verbesserte die finanzielle Lage der rußländischen Erdölfirmer so stark, daß sie das Interesse an PSAs verloren und häufig nicht mehr als Partner ausländischer Investoren zur Verfügung standen. Im Rahmen der Steuerreform, die Ausnahmeregelungen eliminieren sollte, wurden 2003 die Voraussetzungen für neue PSAs so stark eingeschränkt, daß mit weiteren PSA-Projekten nicht mehr zu rechnen ist.<sup>20</sup>

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Vergabe von Lizenzen und PSAs eine Einigung zwischen der föderalen Regierung und der jeweiligen Förderregion voraussetzt, wobei auf der regionalen Ebene neben der Regionalverwaltung auch weitere Akteure einbezogen werden können. Bei PSAs ist zusätzlich die Zustimmung der Staatsduma erforderlich. Ölfirmer, die sich um eine Förderlizenz bewerben, müssen sich also mit den Interessen und Anforderungen mehrerer staatlicher Akteure auseinandersetzen. Um die sich daraus ergebenden Interaktionen zu illustrieren, seien die Vergabe von Förderlizenzen und der Abschluß von PSA-Verträgen an zwei Fällen beschrieben.

## Das Talakanskoe-Feld

Die Ölreserven des Talakanskoe-Felds in der ostsibirischen Republik Sacha (Jakutien) werden auf mindestens 900 Millionen Barrel geschätzt. Aufgrund ungünstiger klimatischer und geologischer Bedingungen sowie der fehlenden Infrastruktur begann die Erschließung des Feldes erst Mitte der 1990er Jahre. Staatliche Betriebe der Region untersuchten im Rahmen eines regionalen geologischen Programms das Talakanskoe-Feld, und *Lenaneftegaz*, ein Tochterunternehmen der regionalen Ölfirma *Sachaneftegaz*, nahm im Jahr 1998 eine bescheidene Ölproduktion auf.

<sup>19</sup> O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Federal'nyj zakon o soglašenijach o razdele produkcii vom 7.1.1999, veröffentlicht in: *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2/1999, St. 246.

<sup>20</sup> Andreas Heinrich, Julia Kusznir, Heiko Pleines: Foreign investment and national interests in the Russian oil and gas industry, in: *Post-Communist Economies*, 4/2002, S. 495–507. – Jennifer DeLay: Russian government's transfer of PSA responsibility essentially meaningless, in: *FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase)*, 14/2004, S. 4.

Anschließend schrieb die föderale Regierung eine Förderlizenz mit zwanzigjähriger Laufzeit aus.<sup>21</sup> Ziel war eine deutliche Ausweitung der Ölförderung sowie der Bau einer Pipeline und einer Raffinerie. Die dazu erforderlichen Investitionen wurden auf mindestens 300 Millionen US-Dollar geschätzt. Um die Lizenz bewarben sich im Herbst 2000 die Gesellschaft *Sachaneftegaz*, an der die Regionalverwaltung von Jakutien einen Anteil von 46 Prozent hielt, sowie einige große rußländische Ölfirmen, darunter *Jukos* und *Surgutneftegaz*. *Jukos* zog sein Gebot jedoch kurz vor Ablauf der Frist zurück und verbündete sich mit *Sachaneftegaz*.

Sowohl für *Jukos* als auch für *Surgutneftegaz* war die Talakanskoe-Lizenz von strategischer Bedeutung. *Jukos* plante gemeinsam mit der staatlichen chinesischen Ölfirma *PetroChina* den Bau einer Ölpipeline von Ostsibirien nach China. Die Kontrolle über ostsibirische Ölfelder war dabei entscheidend, um ausreichende Liefermengen für die Pipeline bereitstellen zu können. *Surgutneftegaz* wiederum hatte ein zentrales Interesse an einer Ausweitung seiner Ölreserven, die bis dahin auf den Autonomen Kreis der Chanten und Mansen beschränkt waren.

Im April 2001 entschied die gemeinsame Vergabekommission des rußländischen Ministeriums für Bodenschätze und der Regionalverwaltung von Jakutien zugunsten von *Sachaneftegaz*. Die Firma hatte mit 500 Millionen US-Dollar das mit Abstand höchste Gebot vorgelegt und gleichzeitig Investitionszusagen von einer Milliarde US-Dollar gemacht. Als *Sachaneftegaz* die Regionalverwaltung von Jakutien um einen Aufschub bei der Zahlung des regionalen Anteils an der gebotenen Summe (300 Millionen US-Dollar) bat, erklärte *Surgutneftegaz* als zweitplatzierter Bieter, die Lizenzvergabe gerichtlich anfechten zu wollen.

Trotzdem schloß die Regionalverwaltung von Jakutien noch im April mit *Sachaneftegaz* und *Jukos* eine Vereinbarung über die gemeinsame Ausbeutung des Talakanskoe-Feldes. *Jukos* garantierte die versprochene Investitionssumme und die Zahlung des föderalen Anteils an der Gebotssumme. Die Zahlung des regionalen Anteils an der Gebotssumme sollte um zehn Jahre verschoben werden und de facto über Steuerabschreibungen und weitere Vergünstigungen finanziert werden. Im Juni 2001 lehnte das Regionalparlament von Jakutien jedoch den Aufschub bei der Zahlung der Gebotssumme ab und machte die vollständige Zahlung zur Bedingung für die Lizenzvergabe.

Im Laufe des Jahres 2001 erwarb *Jukos* die Aktienmehrheit an *Sachaneftegaz* und übernahm damit die Kontrolle über die Firma.<sup>22</sup> Trotzdem gelang es *Sachaneftegaz* nicht, weitere Kredite für die Zahlung der Gebotssumme zu erhalten. Deshalb wurde die Förderlizenz für das Talakanskoe-Feld im Frühjahr 2002 erneut ausgeschrieben. Obwohl insgesamt zehn Gebote vorlagen, vertagte die föderale Regierung aber im Herbst ihre Entscheidung. Drei Bieter, darunter *Jukos*, warfen der Regierung vor, die Lizenzvergabe manipulieren zu wollen. Wirtschaftsminister German Gref bezeichnete das Ausschreibungsverfahren als intransparent und beklagte, daß das Interesse der Regierung nicht ausreichend berücksichtigt werde.

Die Regierung entschied, das Ausschreibungsverfahren von vorne zu beginnen. Die Zuständigkeit für die Ausschreibung wurde vom Ministerium für Bodenschätze an das Wirtschaftsministerium übergeben. Die für den Herbst 2002 angekündigte neue Ausschreibung wurde jedoch verschoben. In Reaktion auf die Verzögerung beauftragte die Regionalverwaltung von Jakutien *Sachaneftegaz*, bis zur Vergabe einer neuen Lizenz die Ölförderung aus dem Talakanskoe-Ölfeld auf Grundlage einer kurzfristigen Lizenz fortzusetzen, um die regionale Ölversorgung

---

<sup>21</sup>Die folgende Darstellung der Talakanskoe-Lizenzierung basiert auf Archivrecherchen bei FSU Oil & Gas Monitor, <www.newsbase.com>; BBC Monitoring, <www.newsbaseworldmonitoring.com>; United Financial Group, <www.ufg.com> und NefteCompass, <www.neftecompass.com>.

<sup>22</sup> Der Erwerb wurde nicht öffentlich bekannt gegeben, jedoch im Finanzbericht von *Jukos* aufgeführt. Der Kaufpreis für den Anteil von 50,4 Prozent an *Sachaneftegaz* wurde auf 50 Mio. US-Dollar beziffert; Yukos GAAP 2002 Final Report, S. 17; <www.yukos.ru/files/4453/Yukos\_GAAP\_2002\_final.pdf>.

sicherzustellen. Mit dem Ablauf der kurzfristigen Lizenz stellte die *Sachaneftegaz*-Tochter *Lenaneftegaz* die Förderung aus dem Talakanskoe-Feld im Oktober 2003 ein.

Im November 2003 vergab das Ministerium für Bodenschätze dann eine kurzfristige Lizenz für das Feld an *Surgutneftegaz*. Gleichzeitig wurde die neue Ausschreibung für den Frühsommer 2004 angesetzt. Der Wechsel von der *Jukos*-Tochter *Sachaneftegaz* zu Ausschreibungskonkurrent *Surgutneftegaz* wurde allgemein als Vorentscheidung über die endgültige Lizenzvergabe gewertet. Gleichzeitig erhielt *Surgutneftegaz* Lizenzen mit fünfjähriger Laufzeit für die Untersuchung dreier an Talakanskoe angrenzender Ölfelder und verhandelte mit den staatlich kontrollierten Firmen *Gazprom* und *Rosneft* über eine gemeinsame Bewerbung um die Talakanskoe-Lizenz.

Im Dezember 2003 entschied dann das zuständige Gericht in Jakutien über die Klage von *Surgutneftegaz* gegen den Ausgang des ursprünglichen Lizenzverfahrens. Es annullierte die Lizenzvergabe an *Sachaneftegaz* wegen Nichtzahlung der Gebotssumme und erklärte *Surgutneftegaz* als zweitplazierten zum neuen Lizenznehmer. *Surgutneftegaz* wurde verpflichtet, seine Gebotssumme von 61 Millionen US-Dollar binnen eines Monats zu zahlen. Die von der Regierung geplante neue Ausschreibung wurde durch den Gerichtsentscheid gegenstandslos. Ende Dezember 2003 stellten das Ministerium für Bodenschätze und die Regionalverwaltung von Jakutien *Surgutneftegaz* die Talakanskoe-Lizenz aus. Gleichzeitig legte das Ministerium Berufung gegen die Entscheidung ein. Die rußländische Regierung erklärte, an ihrem Plan eines neuen Ausschreibungsverfahrens festhalten zu wollen.

Anfang Februar 2004 ordnete ein jakutisches Gericht an, den Anteil von *Jukos* an *Lenaneftegaz*, der früheren Betreiberfirma des Talakanskoe-Feldes, einzufrieren. Die Anteile sollten zur Begleichung etwaiger Schadensersatzleistungen und Strafen in laufenden Verfahren wegen Steuerhinterziehung verwendet werden. Nach Gesprächen zwischen dem Leiter von *Surgutneftegaz*, Vladimir Bogdanov, und dem Präsidenten von Jakutien, Vjačeslav Štyrov, verkaufte *Jukos* Ende Mai *Lenaneftegaz* an *Surgutneftegaz*. Mitte Juni 2004 erklärte das Ministerium für Bodenschätze dann, daß die Übernahme der Lizenz durch *Surgutneftegaz* nicht mehr angefochten werde.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß im Falle des Talakanskoe-Feldes im Verlauf des Lizenzierungsverfahrens insgesamt fünf Gruppen staatlicher Akteure einbezogen wurden: Auf der föderalen Ebene dominierte erst das Ministerium für Bodenschätze, das bestimmte Unternehmen bevorzugen wollte, und anschließend das Wirtschaftsministerium, das eher an langfristigen Investitionen interessiert war. Auf der regionalen Ebene war die Regionalverwaltung direkt an der Lizenzvergabe beteiligt und nutzte dies, um „ihre“ regionale Ölfirma zu unterstützen. Die Regionalverwaltung war jedoch auf die Zustimmung des regionalen Parlamentes angewiesen, das vorrangig an Zahlungen in den regionalen Haushalt interessiert war. Zusätzlich wurde ein Gericht eingeschaltet, das nach dem Buchstaben des Gesetzes seine Entscheidung fällte.

Diese Konflikte zwischen den staatlichen Akteuren gaben den Ölfirmen die Möglichkeit, sich einen Verbündeten zu suchen. *Jukos* setzte durch sein Bündnis mit *Sachaneftegaz* auf die Förderung durch die Regionalverwaltung. *Surgutneftegaz* scheint auf die Unterstützung des Ministeriums für Bodenschätze gesetzt zu haben und schaltete ein Gericht ein, als sein Plan nicht aufging.

Ergebnis dieser Konflikte und wechselnder Akteurskonstellationen war eine jahrelange Blockade einer eindeutigen Lizenzentscheidung, die eine Erschließung des Feldes und damit die Wahrnehmung der Verfügungsrechte verhinderte. Im Ergebnis erhielt der Staat eine vergleichsweise niedrige Gebotssumme und die regionale Wirtschaft von Jakutien wartet immer noch auf die bereits 2000 ausgeschriebenen Investitionen von mindestens 300 Millionen US-Dollar.

## Die Sachalin-Felder

Nach jüngsten Schätzungen enthalten die Ölfelder vor der rußländische Pazifik-Insel Sachalin mindestens zehn Milliarden Barrel Erdöl. Dies entspricht in etwa einem Zehntel der bekannten rußländischen Erdölreserven. Hinzu kommen erhebliche Erdgasvorkommen. Da der Pazifik über den Ölfeldern in den Wintermonaten bis auf den Meeresgrund friert und in der Region eine hohe Erdbebengefahr herrscht, ist die Ölproduktion vor Sachalin technologisch sehr anspruchsvoll. Der Sowjetunion fehlte generell die Technik zur Erschließung von Ölfeldern in Küstengewässern, weshalb sie bereits 1975 eine Vereinbarung mit japanischen Firmen (Sachalin-1-Vertrag) abschloß, die den heutigen PSA sehr nahekam. Auf ihrer Basis wurden ersten Erkundungen zweier Ölfelder durchgeführt. Auf japanischer Seite schlossen sich 17 Firmen gemeinsam mit einem US-amerikanischen Unternehmen zum Konsortium *Sodeco* zusammen. Auf sowjetischer Seite war die staatliche Firma *Sachalinmorneftegaz* beteiligt.

Noch vor Eintritt in die Produktionsphase wurde die Zusammenarbeit allerdings 1983 eingestellt. Für die Japaner waren die Funde nicht so attraktiv wie erhofft. Gleichzeitig wurde der für die Vereinbarung verantwortliche sowjetische Vize-Minister für Außenhandel wegen der Annahme von japanischen Bestechungsgeldern verurteilt. Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Ost-West-Konfliktes wurden die Arbeiten an den Ölfeldern vor Sachalin weitgehend eingestellt.

Nach der Auflösung der Sowjetunion machte *Sodeco* seine Ansprüche auf die im Sachalin-1-Vertrag genannten Ölfelder wieder geltend. Ende 1993 wurde unter Einbeziehung der amerikanischen Ölfirma *Exxon* ein Absichtsprotokoll mit der rußländischen Regierung unterzeichnet. 1995 wurde dann eine formale PSA-Vereinbarung geschlossen, die im Juni 1996 in Kraft trat.<sup>23</sup> Zur Durchführung des Projektes mußten sich *Sodeco* (30 Prozent) und *Exxon* (30 Prozent) mit der beteiligten staatlichen rußländischen Ölfirma *Rosneft* (40 Prozent)<sup>24</sup> zu einem Konsortium zusammenschließen. Über die Laufzeit von 33 Jahren sollten insgesamt 15 Milliarden US-Dollar investiert werden.

Noch bevor eine erneute Einigung über Sachalin-1 erreicht wurde, versuchte die sowjetische Regierung Ende der 1980er Jahre, westliche Firmen für die Erschließung anderer Ölfelder vor der Küste Sachalins zu gewinnen. 1991 wurde ein Tender für Sachalin-2 ausgeschrieben. Nach der Auflösung der Sowjetunion entwickelte sich jedoch ein Konflikt zwischen der rußländischen Regierung und der Region Sachalin um die Kompetenz zur Vergabe der Förderrechte. Im Rahmen eines Kompromisses wurde ein amerikanisch-japanisches Konsortium mit der Erstellung einer Durchführbarkeitsstudie beauftragt. Das Konsortium umfaßte Ende 1992 *Marathon Oil* (30 Prozent), *McDermott* (20 Prozent), *Mitsui* (20 Prozent), *Shell* (20 Prozent) und *Mitsubishi* (10 Prozent). Anfang 1993 reichte das Konsortium seinen Entwicklungsplan für die beiden Ölfelder von Sachalin-2 bei der rußländischen Regierung ein. Trotz heftiger Kritik aus Sachalin schloß die Regierung im Juni 1994 ein PSA-Abkommen für Sachalin-2 ab, das im Juni 1996 in Kraft trat. Über die Laufzeit von 25 Jahren sollten insgesamt zehn Milliarden US-Dollar investiert werden.

Nachdem sich ein Erfolg von Sachalin-2 abzeichnete, schrieb die rußländische Regierung Mitte 1993 ein weiteres Ölfeld vor der Küste Sachalins zur Entwicklung durch ausländische Investoren aus. Aus den insgesamt 30 Bewerbern für Sachalin-3 wählte sie Ende 1993 *ExxonMobil* und *Texaco* aus. Diese nahmen mit der rußländischen Regierung Verhandlungen über ein PSA-Abkommen auf. *ExxonMobil* und *Texaco* erreichten erst im Juni 1999, nachdem das PSA-Gesetz geändert worden war, eine Einigung mit der rußländischen Regierung. Sie formten mit

---

<sup>23</sup> Als Kompensation für sowjetische Schulden gegenüber *Sodeco* wurde ein drittes Ölfeld in die Vereinbarung aufgenommen.

<sup>24</sup> Davon hielt die *Rosneft*-Tochter *Sachalinmorneftegaz* 23 Prozent.

der staatseigenen *Rosneft* ein Konsortium, an dem jeder der Partner ein Drittel hielt. Insgesamt sollten 18 Milliarden US-Dollar in das Projekt investiert werden. Eine Bestätigung des PSA-Abkommens durch die föderale Duma blieb jedoch aus. Da das Konsortium unter diesen Bedingungen die Erschließung der Ölfelder nicht ernsthaft betrieb, verlor es im Februar 2004 seine Lizenz.<sup>25</sup>

Obwohl noch drei weitere Sachalin-Projekte ausgeschrieben wurden, haben bisher nur die ersten beiden Projekte die Implementierungsphase erreicht.<sup>26</sup> Deren Dimension ist aber beachtlich. Allein diese beiden Projekte sehen bis 2030 Investitionen von insgesamt 25 Milliarden US-Dollar vor. Die PSA-Regelung bestimmt, daß 70 Prozent der Investitionen rußländischen Firmen zugute kommen sollen. Bis Ende der 1990er Jahre wurden von den ausländischen Investoren in Sachalin bereits 1,2 Milliarden US-Dollar investiert. Die Sachalin-Projekte waren damit bis zum Einstieg von *BP* bei der rußländischen Ölfirma *TNK* im Jahre 2003 das mit Abstand größte ausländische Engagement in der rußländischen Ölindustrie. Bezogen auf ausländische Investitionen pro Kopf der Bevölkerung stand Sachalin damit an dritter Stelle unter den 89 rußländischen Regionen.

Trotz dieser offensichtlichen wirtschaftlichen Bedeutung und trotz der Tatsache, daß rußländischen Ölfirmen die Technik zur Offshore-Produktion in Sachalin fehlt, sahen sich die ausländischen Investoren in Sachalin regelmäßig mit Problemen konfrontiert. Das erste Problem waren die hohen Anforderungen der rußländischen Regierung. Im Falle von Sachalin-3 zogen sich die Verhandlungen mit der Regierung über sechs Jahre hin. Für Sachalin-4 konnte zu den Bedingungen der Regierung kein interessierter ausländischer Investor gefunden werden.<sup>27</sup> Das zweite Problem war der Konflikt zwischen der rußländischen Regierung und der Regionalverwaltung von Sachalin. Erst im Mai 1996 konnte sich die rußländische Regierung mit der Region formal auf eine Verteilung der Kompetenzen einigen. Ein zentraler Konfliktpunkt war die Regulierung der ausländischen Investitionen in der Erdölindustrie. Ein drittes Problem war, daß die Zustimmung des rußländischen Parlaments notwendig war. Obwohl eine Vereinbarung mit der Regierung für Sachalin 1 und 2 bereits 1994 bzw. 1995 erreicht wurde, konnten die Verträge erst im Sommer 1996 in Kraft treten, so daß die Konsortien erst Ende 1996 ihre Arbeit aufnahmen. Größere Investitionen in Sachalin-3 scheiterten an der Weigerung des Parlaments, PSA-Status zu verleihen.

Die Verzögerungen und Probleme bei der Umsetzung der Sachalin-Projekte belasteten einige der an Sachalin-1 und Sachalin-2 beteiligten Investoren erheblich. Es kam so zu mehreren Änderungen in der Zusammensetzung der Konsortien. 1997 stieg *McDermott* aus dem Sachalin-2 Projekt aus. Anfang 1998 forderte die rußländische Regierung die Beteiligung der staatlichen rußländischen Firma *Rosneft* am Sachalin-2-Konsortium. Im folgenden Jahr mußte *Rosneft* dann jedoch aus Finanznot sogar einen 20-Prozent-Anteil an Sachalin-1 an die indische *ONGC* verkaufen.<sup>28</sup> Im Jahre 2000 übergab *Marathon Oil* seinen Sachalin-2-Anteil an *Shell*.

---

<sup>25</sup> Zur Geschichte der Sachalin-Projekte: Michael Bradshaw: Prospects for oil and gas exports to Northeast Asia from Siberia and the Russian Far East, with a particular focus on Sakhalin, in: *Sibirica*, 1/2003, S. 64–86. – Matthew J. Sagers: Prospects for oil and gas development in Russia's Sakhalin Oblast, in: *Post-Soviet Geography and Economics*, 5/1995, S. 274–290.

<sup>26</sup> Die folgende Darstellung basiert auf Archivrecherchen bei FSU Oil & Gas Monitor, <www.newsbase.com>; BBC Monitoring <www.newsbaseworldmonitoring.com>; und United Financial Group, <www.ufg.com>.

<sup>27</sup> Die erste Sachalin-4-Ausschreibung war im September 1995 an überhöhten rußländischen Forderungen gescheitert. Im Februar 2000 zog sich die amerikanische Ölfirma *Arco* ohne Begründung aus einem Sachalin-4-Konsortium mit *Rosneft* zurück. Das Konsortium besaß eine Lizenz für Probebohrung, hatte jedoch keinen PSA-Status erreichen können. *Rosneft* nahm die Probebohrungen allein auf und konnte 2002 die rußländische Ölfirma *TNK* als Partner gewinnen. Bei der Erforschung der Ölfelder von Sachalin-4 wurden jedoch keine Fortschritte erzielt.

<sup>28</sup> Der Verkauf wurde allerdings erst 2001 vollzogen.

Im Laufe der 1990er Jahre entwickelte sich die Regionalverwaltung von Sachalin jedoch zu einem entschiedenen Förderer der PSA-Projekte. Neben Novgorod war Sachalin eine der wenigen rußländischen Regionen, die ihre Wirtschaftspolitik konsequent auf ausländische Investitionen ausrichtete. Den PSA-Projekten wurden z.B. die regionalen Steuern erlassen. Gleichzeitig unterstützte die Regionalverwaltung die ausländischen Investoren in ihrer Auseinandersetzung mit Moskau. Ursache für die Unterstützung der ausländischen Investoren dürfte die weitgehende wirtschaftliche Abhängigkeit der Region Sachalin von den Großprojekten der Ölindustrie gewesen sein.

Ab dem Jahre 2000 begannen die Sachalin-Projekte dann erhebliche Fortschritte zu machen. Durch die Wirtschaftsreformen unter Präsident Vladimir Putin wurden die Rahmenbedingungen für die bereits bestehenden PSAs erheblich verbessert. 1999 nahm Sachalin-2 die kommerzielle Ölproduktion auf, 2005 soll die Gasproduktion folgen. Ebenfalls 2005 will Sachalin-1 mit der kommerziellen Erdölproduktion beginnen. Seit 2000 stiegen auch die Investitionen in die Infrastruktur, insbesondere für den Öl- und Gasexport. Sachalin-2 setzt dabei auf den Export von Flüssiggas nach Japan und Öltankerlieferungen zum rußländischen Festland, während Sachalin-1 den Bau von Pipelines benötigt.<sup>29</sup>

Aus wirtschaftlicher Sicht ist die Zwischenbilanz insgesamt positiv. In die Ölfelder vor Sachalin wurden bis Ende 2003 über vier Milliarden US-Dollar investiert.<sup>30</sup> Werden die Pläne der Konsortien realisiert, dürfte sich diese Summe bereits Anfang 2005 verdoppelt haben. Allein 2003 zahlten diese beiden Sachalin-Projekte etwa 20 Millionen US-Dollar Lizenzgebühren an den rußländischen Staat. Mit der Ausweitung der Produktion in den kommenden Jahren dürften diese Einnahmen steigen.

Umweltgruppen weisen allerdings zunehmend auf die Belastung des maritimen Ökosystems der Region hin. Zentrale Kritikpunkte sind dabei das Eindringen in ein Rückzugsgebiet der Grauwal und das Risiko einer Ölpest. Sachalin-1 sah sich im Sommer 1999 aufgrund von Bedenken des Staatlichen Umweltschutzkomitees gezwungen, für etliche Monate die Arbeit einzustellen.<sup>31</sup>

Zusammenfassend lassen sich bei der Vergabe der Sachalin-Lizenzen drei Gruppen staatlicher Akteure unterscheiden. Die föderale Regierung wollte in den 1990er Jahren möglichst weitreichende Zusagen von den Ölfirmen erhalten. Die ebenfalls direkt an der Lizenzvergabe beteiligte Regionalverwaltung wollte hingegen möglichst schnell möglichst große Investitionen in die Region holen. Das föderale Parlament wiederum, dessen Zustimmung aufgrund der PSA-Regelung erforderlich war, stand in den 1990er Jahren ausländischen Investitionen in den Energiesektor grundsätzlich kritisch gegenüber. Die resultierenden Konflikte hatten jahrelange Verzögerungen und in einigen Fällen auch das Scheitern von Investitionsprojekten zur Folge.

## Resümee

Die beiden Fallstudien beschreiben nicht den üblichen Verlauf der Lizenzvergabe, sondern stellen in ihrer Konflikthaftigkeit Extremfälle dar. Die Talakanskoe-Lizenz gehört zu den umstrittensten Förderlizenzen in der rußländischen Ölindustrie. Selbst im Verlaufe der *Jukos*-Affäre, in der von staatlicher Seite erheblicher Druck auf die Ölfirma ausgeübt wurde, indem Eigentümer und Manager der Firma verhaftet wurden, in großem Umfang Firmeneigentum beschlagnahmt wurde und Ermittlungsverfahren wegen einer Vielzahl von Vergehen laufen, wurde eine Annullierung der Förderlizenzen der Firma nicht ernsthaft in Betracht gezogen.

---

<sup>29</sup> Vgl. Roland Götz: Wege für Rußlands Erdöl und Erdgas, in diesem Heft, S. 111–130.

<sup>30</sup> Der in den PSA-Vereinbarungen vorgesehene Anteil von 70 Prozent rußländischer Zulieferungen wurde allerdings nicht erreicht.

<sup>31</sup> Ökologische Bedenken gegen die Sachalin-Projekte werden auch von internationalen Experten geteilt. Zu den ökologischen Problemen: Rick Steiner: Oil spills. Lessons from Alaska for Sakhalin, in: T. Murakami (Hg.): *Economic Development and the Environment on the Sakhalin Offshore Oil and Gas Fields*. Sapporo 2000, S. 339–357.

Während für rußländische Firmen der politische Konflikt um die Lizenzvergabe also eine Ausnahme darstellt, ist für ausländische Firmen der Lizenzerwerb die Ausnahme. In der Regel haben ausländische Firmen Förderlizenzen für Ölfelder erhalten, die aufgrund ihrer geringen Größe oder problematischer geologischer und klimatischer Bedingungen für rußländische Bewerber nicht attraktiv sind.

Neben der Auswahl der Verfügungsberechtigten ist die Verteilung der Erträge aus der Nutzung die zweite zentrale Frage für den Staat als Eigentümer der Bodenschätze. Insbesondere an dieser Frage haben sich die politischen Konflikte entzündet, die zu den in den Fallstudien geschilderten Verzögerungen und Kehrtwenden bei der Lizenzvergabe geführt haben. Die Ursache ist, daß staatliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen im Vergabeverfahren ein Vetorecht besitzen.

Die föderale Regierung wollte zum einen ihre Einnahmen aus Lizenzgebühren und Steuern maximieren, zum anderen versuchte das Ministerium für Bodenschätze wohl auch bestimmte Ölfirmen zu begünstigen. Die zuständige Regionalverwaltung war in beiden Fällen mehr an den Investitionen in die regionale Wirtschaft interessiert und war bereit, hierfür auf Lizenz- und Steuerzahlungen zu verzichten. Hinzu kamen Kontrollorgane, die auf die Einhaltung formaler Regeln achten, wie in Jakutien das Regionalgericht und in Sachalin das Umweltschutzkomitee. Im Falle der PSAs mußte außerdem die Staatsduma zustimmen.

Für rußländische Ölfirmen war das zentrale Problem beim Lizenzerwerb der Konflikt zwischen föderaler und regionaler Exekutive, bei dem es vor allem um die Gestaltung der finanziellen Anforderungen ging. Als Kompromiß zeichnete sich hier regelmäßig ein Verzicht der Regionalverwaltung auf eigene Einnahmen ab. Langwierige Konflikte traten deshalb nur auf, wenn dieser Kompromiß blockiert wurde, wie etwa in Jakutien durch die Opposition des regionalen Parlaments bzw. durch die Anrufung eines Gerichts. Für ausländische Ölfirmen kam im Rahmen der PSA-Regelung noch die Staatsduma als weiterer Akteur hinzu, der in den 1990er Jahren einem ausländischen Engagement in der nationalen Wirtschaft grundsätzlich skeptisch gegenüberstand und deshalb regelmäßig Verzögerungen bewirkte.

Während die Vertreter der Exekutive bei der Vergabe von Förderlizenzen also einer Verhandlungslogik folgten, die der Maximierung eigener Vorteile diene, nahm das Parlament häufig eine grundsätzliche Verweigerungshaltung ein. Es repräsentierte damit als einziger staatlicher Akteur die in der Bevölkerung weit verbreitete Ablehnung gegen Großunternehmen.<sup>32</sup> Dieser vielzitierte Aspekt der rußländischen Wirtschaftskultur hatte deshalb nur begrenzten Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß. Nachdem die Exekutive eine Mehrheit in der Staatsduma gewinnen konnte, entfiel er völlig. Folge war der PSA-Boom der Jahre 2000/01. Bezeichnenderweise war es dann das materielle Interesse der föderalen Regierung, wegen der steuerlichen Vorzugsbehandlung das Ende der PSA-Regelungen zu bewirken.

Hier wird deutlich, daß die föderale Exekutive die Staatsduma dominiert und sowohl Regelungen für als auch gegen PSAs anscheinend nach Belieben durch den Gesetzgebungsprozeß bringt. Gleichzeitig zeigen die Fallstudien, daß der föderalen Exekutive die Beeinflussung der Regionalverwaltungen weiterhin schwer fällt. In Sachalin konnte die Regionalverwaltung ihre Strategie der Wirtschaftsförderung weitgehend durchsetzen. In Jakutien konnten regionale Akteure die Strategie der föderalen Regierung lange Zeit blockieren.

Festzuhalten bleibt dabei aber auch, daß der insgesamt verteilbare Reichtum aus der Ölproduktion durch die Konflikte zwischen staatlichen Akteuren deutlich reduziert worden ist. Eine zentrale Annahme der Theorie der Verfügungsrechte ist, daß die Form der Verfügungsrechte die Anreizstruktur für Investitionen bestimmt. Wie die Fallstudien deutlich zeigen, hat die Unsi-

---

<sup>32</sup> Im Jahre 2002 lehnte in einer repräsentativen Umfrage des Meinungsforschungsinstituts VCIOM über die Hälfte der Russen grundsätzlich Privateigentum an großen Firmen ab, während nur zwei Prozent für eine vollständige Privatisierung votierten; <[www.levada.ru/press/2002052001.html](http://www.levada.ru/press/2002052001.html)>. Ebenfalls über die Hälfte der Russen bezeichnet die Planwirtschaft regelmäßig als das „bessere Wirtschaftssystem“; <[www.levada.ru/press/2004031901.html](http://www.levada.ru/press/2004031901.html)>.



cherheit über Verfügungsrechte, die aus den Konflikten zwischen staatlichen Akteuren resultierte, große Investitionen in die Ölförderung und damit auch umfangreiche Zahlungen in den Staatshaushalt erheblich verzögert und teilweise sogar verhindert. Darüber hinaus ist zu konstatieren, daß der rußländische Staat als Eigentümer der Bodenschätze die mit der Übertragung der Verfügungsrechte verbundenen ökologischen Konsequenzen bisher nur in Ansätzen in seine Überlegungen einbezogen hat.





# Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa

ISSN 1616-7384

- Nr. 53      **Die Staatssymbolik des neuen Russland im Wandel**  
Vom antisowjetischen Impetus zur russländisch-sowjetischen Mischidentität  
Von Isabelle de Keghel  
(Dezember 2003)
- No. 54      **Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe**  
Part 1: A Review  
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors)  
(January 2004)
- No. 55      **Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe**  
Part 2: East and West Germany  
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors)  
(January 2004)
- No. 56      **Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe**  
Part 3: Italy and Great Britain  
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors)  
(January 2004)
- No. 57      **Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe**  
Part 4: Estonia and Russia  
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors)  
(January 2004)
- Nr. 58      **Die Entstehung der „Zweiten Kultur“ in Leningrad**  
Am Beispiel der Zeitschrift „Časy“ (1976–1990)  
Von Katja Claus  
(März 2004)
- Nr. 59      **Putin auf dem Weg in die zweite Amtszeit**  
Machtsicherung und Politikgestaltung  
Von Heiko Pleines und Hans-Henning Schröder (Hg.)  
(März 2004)
- Nr. 60      **„Neues Europa?“ Osteuropa 15 Jahre danach**  
Beiträge für die 12. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten.  
Veranstaltet von: Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, KonferenzCentrum der Bundeszentrale für politische Bildung, Brühl, Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin

Bezugspreis pro Heft: 4 Euro + Portokosten

Abonnement (10 Hefte pro Jahr): 30 Euro + Portokosten

**Bestellungen an: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de**

**Forschungsstelle Osteuropa, Publikationsreferat, Klagenfurter Str. 3, 28359 Bremen**

## **Aktuelle Bücher aus der Forschungsstelle Osteuropa**

### ***Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa***

- Bd. 19 **Ukrainische Seilschaften**  
Informelle Einflussnahme in der ukrainischen Wirtschaftspolitik 1992-2004  
LIT-Verlag (Münster) 2005 (in Vorbereitung), 208 S., br., ISBN 3-8258-8283-7, Euro 19,90
- Bd. 18 **Wolfgang Schlott:**  
**Polnische Prosa nach 1990**  
Nostalgische Rückblicke und Suche nach neuen Identifikationen  
LIT-Verlag (Münster) 2004 (im Druck), 224 S., br., ISBN 3-8258-7916-x, Euro 19,90
- Bd. 17 **Silvia Miháliková:**  
**Zwischen Kreuz und Europastern**  
Politische Symbolik in der Slowakei  
LIT-Verlag (Münster) 2004 (im Druck), 208 S., br., ISBN 3-8258-7623-3, Euro 24,90
- Bd. 16 **Stefanie Harter, Jörn Grävingholt, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder:**  
**Geschäfte mit der Macht**  
Wirtschaftseliten als politische Akteure im Russland der Transformationsjahre 1992–2001  
Edition Temmen (Bremen) 2003, 380 S., Hardcover, ISBN 3-86108-339-6, Euro 20,90
- Bd. 15 **Christian Meier, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (Hg.):**  
**Ökonomie – Kultur – Politik. Transformationsprozesse in Osteuropa**  
Festschrift für Hans-Hermann Höhmann  
Edition Temmen (Bremen) 2003, 346 S., Hardcover, ISBN 3-86108-346-9, Euro 20,90
- Bd. 14 **Hans-Hermann Höhmann, Heiko Pleines (Hg.):**  
**Wirtschaftspolitik in Osteuropa zwischen ökonomischer Kultur, Institutionenbildung und Akteursverhalten**  
Russland, Polen und Tschechische Republik im Vergleich  
Edition Temmen (Bremen) 2003, 245 S., Hardcover, ISBN 3-86108-347-7, Euro 20,90
- Bd. 13 **Forschungsstelle Osteuropa (Hg.):**  
**Kommerz, Kunst, Unterhaltung**  
Die neue Popularkultur in Zentral- und Osteuropa  
Edition Temmen (Bremen) 2002, 343 S., Hardcover, ISBN 3-86108-345-0, Euro 20,90
- Bd. 12 **Hans-Hermann Höhmann, Jakob Fruchtmann, Heiko Pleines (Hg.):**  
**Das russische Steuersystem im Übergang**  
Rahmenbedingungen, institutionelle Veränderungen, kulturelle Bestimmungsfaktoren  
Edition Temmen (Bremen) 2002, 343 S., Hardcover, ISBN 3-86108-366-3, Euro 20,90

### ***Osteuropa: Geschichte, Wirtschaft, Politik***

- Bd. 33 **Heiko Pleines:**  
**Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära (1994–99)**  
LIT Verlag (Hamburg) 2003, 444 S., ISBN 3-8258-6561-4, Euro 30,90
- Bd. 32 **Jakob Fruchtmann, Heiko Pleines:**  
**Wirtschaftskulturelle Faktoren in der russischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis**  
LIT Verlag (Hamburg) 2002, ISBN 3-8258-6257-7, Euro 20,90

## **Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen**

### ***RussiaWeeklyInfo***

„RussiaWeeklyInfo“ ist eine wöchentliche ca. 10-seitige Zusammenstellung aktueller Nachrichten zu Russland (in englischer und deutscher Sprache). Abgedeckt werden die Themenbereiche Wirtschaft und Soziales, Innenpolitik, Medien und öffentliche Meinung.

### ***Russlandanalysen***

Die „Russlandanalysen“ bieten wöchentlich eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Wochenchronik aktueller politischer Ereignisse. Abonnenten von „RussiaWeeklyInfo“ erhalten die Russlandanalysen automatisch.

### ***Publications on Russia***

„Publications on Russia“ informiert zweimonatlich über englisch- und deutschsprachige monographische Neuerscheinungen zu Russland. Halbjährlich gibt „Publications on Russia“ zusätzlich einen Überblick über neue Aufsätze in wissenschaftlichen Zeitschriften. Abgedeckt werden jeweils die Themenbereiche Politik, Wirtschaft und Soziales sowie Kultur.

### ***Publications on Ukraine***

„Publications on Ukraine“ informiert vierteljährlich über englisch- und deutschsprachige Neuerscheinungen zur Ukraine. Erfasst werden wissenschaftliche Monographien und Aufsätze. Abgedeckt werden die Themenbereiche Geschichte, Politik, Außenpolitik, Wirtschaft und Soziales, Nationalitäten und Kultur.

### ***FSO-Fernsehtipps***

Die „FSO-Fernsehtipps“ bieten zweiwöchentlich einen Überblick über Sendungen mit Bezug auf Ost- bzw. Ostmitteleuropa im deutschsprachigen Kabelfernsehen. Vorrangig erfasst werden Spiel- und Dokumentarfilme aus und über osteuropäische Länder. Der Schwerpunkt liegt auf der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten (vor allem Russland), Polen, Tschechien, Slowakei und DDR.

### ***Bremer Russland-Netz***

Das Bremer Russland-Netz bietet Hinweise auf Russland-bezogene Veranstaltungen und Publikationen in und aus Bremen. Gleichzeitig soll es Bremer Russland-Interessierte untereinander vernetzen.

*Alle E-Mail Dienste können kostenlos abonniert werden bei*

*[publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de](mailto:publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de)*

*Dabei bitte angeben, welche der E-Mail Dienste gewünscht werden.*